

RAPORT FINAL DE EVALUARE INTERMEDIARĂ A PNDR

Raport elaborat prin contractul de servicii
C/511/1/1/S/10/00/04/00-10.08.2010 de către echipa
de experți independenți ai:



Cuprins

ACRONIME.....	6
1. SUMAR EXECUTIV	7
1.1. Introducere.....	7
1.2. Metodologie și activități realizate	7
1.4. Rezultate obținute: Eficacitate, eficiență și impacturi	11
1.5. Concluzii	13
1.6. Recomandări	18
1.7. Limitările generale ale evaluării	21
2. INTRODUCERE	23
Contextul programului: Politica de Dezvoltare Rurală în România	23
3. CONTEXTUL EVALUĂRII	25
3.1. Contextul realizării evaluării intermediare.....	25
3.2. Obiectivele raportului de evaluare.....	26
3.3. Structura raportului de evaluare.....	27
4. ABORDAREA METODOLOGICĂ	28
4.1. Structurare: Metodologia generală și sistemul de indicatori de evaluare	28
4.2. Observație: Originea datelor folosite și procesul de strângere a datelor	29
4.3. Analiza în vederea formulării răspunsului.....	32
4.4. Evaluare: Sinteza rezultatelor procesului de evaluare	33
4.5. Limitări interne și externe ale procesului de evaluare	33
5. Descrierea Programului, a măsurilor și a bugetului	35
5.1. Obiectivele majore ale Programului prin raportarea la nevoile identificate in faza de analiza .	35
5.2. Structura Programului: Descrierea priorităților, măsurilor și a grupurilor țintă	38
5.3. Implementarea Programului: actorii implicați și contextul instituțional	45
5.4. Fluxul de implementare a Programului.....	47
5.5. Intervenția logică a fiecărei măsuri	49
5.6. Principalele modificări ale PNDR realizate în perioada de implementare	50
5.7. Alocarea bugetară	54
6. RĂSPUNSURI LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE	57
6.1. Răspunsuri la întrebările specifice de evaluare.....	57
6.2 Răspunsuri la întrebările comune de evaluare.....	98
6.3 Rezumatul studiilor de caz realizate.....	110
7. BILANȚUL PNDR: PREVIZIUNI, REALIZĂRI ȘI REZULTATE	112

7.1. Evaluarea fiecărei măsuri din perspectiva ponderii acesteia în cadrul programului.	112
7.2. Stabilirea impactului net al fiecărei măsuri.....	115
7.3. Bilanțul realizărilor și rezultatelor: eficacitatea și eficiența măsurilor.....	119
7.5. Pertinența programului	125
8. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI.....	129
8.1. Concluzii	129
8.2. Recomandări	136
8.2. Limitările generale ale evaluării	141
ANEXE.....	143

Index Tabele

Tabel 1: Execuția financiară a Programului până la data de 30 septembrie 2010.....	10
Tabel 2: Concluziile evaluării în privința acestor parametri.....	11
Tabel 3: Eșantionare și interviuri realizate cu beneficiarii.....	30
Tabel 4: Nevoile determinate în evaluarea ex ante.....	35
Tabel 5: Grupurile țintă ale PNDR.....	42
Tabel 6: Previțiunea bugetară a PNDR.....	54
Tabel 7: Realocarea bugetară a PNDR.....	55
Tabel 8: Bugetul definitiv PNDR 2007-2013.....	55
Tabel 9: Număr de exploatații care primesc sprijin pentru investiții împărțit în funcție de gen, femei/bărbați, categoria de vârstă a beneficiarului și tip de sector agricol, în conformitate cu Decizia (CE) nr. 369/2003*.....	59
Tabel 10: Tip de sector agricol, (în conformitate cu Decizia (CE) nr. 369/2003*).....	60
Tabel 11: Punctaj conform criteriilor de selecție din cadrul Măsurii 123.....	66
Tabel 12: Angajamentele promovate prin măsura 214.....	81
Tabel 13: VAB din sectorul servicii în mediul rural 2007- 2009.....	83
Tabel 14: Procentul de proiecte eligibile punctate conform criteriilor de selecție din cadrul Măsurii 322.....	86
Tabel 15: Număr de km realizați prin componenta infrastructură fizică de bază.....	91
Tabel 16: Gradul de îndeplinire al criteriilor de selecție din cadrul Măsurii 322.....	93
Tabel 17: Gradul de îndeplinire al criteriilor de selecție din cadrul Măsurii 322.....	93
Tabel 18: Influența măsurilor în înlocuirea forței de muncă din mediul rural.....	106
Tabel 19: Sinergiile dintre Măsuri.....	107
Tabel 20: Realizarea indicatorilor comuni de impact pe măsuri (1).....	116
Tabel 21: Îndeplinirea pe măsuri a indicatorilor comuni de impact (2).....	117
Tabel 22: gradul de realizare în funcție de numărul de beneficiari și euro contractați pe beneficiar precum și abaterea față de obiectivul propus.....	117
Tabel 23: Bilanțul măsurilor axei 1.....	123
Tabel 24: Bilanțul măsurilor axei 2.....	124
Tabel 25: Bilanțul măsurilor axei 3.....	125
Tabel 26: Bilanțul măsurilor axei 4.....	125

Index Grafice

Graficul 1: Fluxul de Implementare al măsurilor Axei 2 PNDR.....	48
Graficul 2: Fluxul de Implementare Axele 1și 3 PNDR.....	49
Graficul 3: Plăți anuale- Axa 1.....	112
Graficul 4: Plăți anuale - Axa 3.....	113
Graficul 5: Plăți anuale - Axa 4.....	113

ACRONIME

APDRP	Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit
CE	Comisia Europeană
DADR	Direcția pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
DGDR	Direcția Generală Dezvoltare Rurală
FEADR	Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
FEP	Fondul European de Pescuit
FEGA	Fondul European de Garantare Agricolă
FSE	Fondul Social European
GAL	Grupul de Acțiune Locală
HNV	Valoare Naturală Ridicată
INS	Institutul Național de Statistică
LDSC	Linii Directoare Strategice Comune
MADR	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale
ONG	Organizație Non Guvernamentală
PNDR	Programul Național de Dezvoltare Rurală
PNS	Planul Național Strategic
RNDR	Rețeaua Națională de Dezvoltare Rurală
SAPARD	Programul SAPARD

1. SUMAR EXECUTIV

1.1. Introducere

Odată cu integrarea în Uniunea Europeană, România urmează, în ceea ce privește agricultura și dezvoltarea rurală, principiile Politicii Agricole Comune (PAC), care reprezintă un set de reguli și măsuri adresate în principal creșterii productivității, garantării unui nivel de viață echitabil populației din agricultură, stabilizarea piețelor, garantarea securității aprovizionărilor, asigurarea consumatorului cu provizii la prețuri raționale.

În România, pentru perioada 2007-2013 sectorul de dezvoltare rurală este sprijinit prin implementarea Programului Național de Dezvoltare Rurală (PNDR). Pornind de la Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1698/2005, din 20 septembrie 2005, privind sprijinul pentru dezvoltarea rurală prin Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), a fost creat Planul Național Strategic pentru România, care constituie baza pentru implementarea Programului Național de Dezvoltare Rurală pentru perioada 2007 – 2013. Așadar, PNDR reprezintă instrumentul de accesare a Fondului European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) și a fost elaborat pentru perioada 2007 – 2013.

Programul Național pentru Dezvoltare Rurală (PNDR) a fost elaborat de către Autoritatea de Management pentru Programul Național de Dezvoltare Rurală din cadrul Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale din România în conformitate cu Articolul 16 al Regulamentului Consiliului nr. 1698/2005 și Liniile Directoare Strategice Comunitare pentru Dezvoltare Rurală.

Prezentul document sintetizează, cu titlu de rezumat executiv, rezultatele obținute în procesul de evaluare intermediară a PNDR desfășurat în timpul anului 2010 în conformitate cu Liniile Directoare din Cadru Comun de Monitorizare și Evaluare. În evaluare se iau în considerare toate măsurile deschise înainte de 30 iunie 2010.

1.2. Metodologie și activități realizate

Metodologia luată în considerare pentru desfășurarea evaluării dezvoltă aspectele generale ale Cadru Comun de Monitorizare și Evaluare, consolidând abordarea formării pentru toți actorii implicați în proces, pentru a crește consistența rezultatelor evaluării și pentru a genera procesele, instrumentele și experiențele care ar putea contribui la îmbunătățirea execuției Programului în viitorul imediat. Metodologia a dezvoltat cele patru etape necesare în întreg procesul de evaluare (structurare, observare, analiză și evaluare) și, în plus, a luat în considerare limitările apărute în desfășurarea acestuia.

1.2.1. Structurare: Metodologia generală și sistemul de indicatori ai evaluării

Procesul de structurare a permis stabilirea valabilității și relevanței informațiilor de plecare și a modului de răspuns la problemele generale de evaluare. Pornind de la întrebările de evaluare evaluatorii au propus criterii și indicatori care să permită structurarea informațiilor de pornire și orientarea căutării informațiilor calitative și cantitative pentru răspuns. În această fază, s-a procedat la validarea sistemului de indicatori propus, având în vedere relevanța acestuia, conform metodologiei de răspuns la întrebările care se realizează în șase etape:

- Scopul și înțelegerea întrebării.
- Criterii și indicatori pentru evaluare.
- Analiză pentru răspuns.
- Răspuns.
- Concluzii și recomandări.
- Limitările răspunsului.

1.2.2. Observație: Originea datelor utilizate și procesul de colectare a datelor

S-a pornit de la informațiile obținute prin indicatorii de monitorizare a PNDR și s-au dezvoltat procese specifice pentru recolectarea informațiilor primare și secundare de tip cantitativ și calitativ. Informațiile primare au fost obținute prin următoarele instrumente de participare:

- Interviu cu responsabilii de managementul PNDR

- Interviu cu actorii externi ai PNDR
- Chestionarul beneficiarilor (1787 beneficiari intervievați)
- Studii de caz

Interviurile au fost adaptate la domeniul de competență sau cunoaștere a actorului intern sau extern interviuat. Chestionarele au fost distribuite pe axă și măsură, proporțional cu numărul de beneficiari ai fiecărei măsuri. Studiile de caz au fost selectate împreună cu responsabilii de managementul PNDR, în funcție de reprezentativitate, utilitate și gradul de inovație a acestora.

Informațiile secundare pornesc din registrele de monitorizare a implementării PNDR realizate de către responsabilii cu managementul Programului. În plus, au fost analizate alte baze de date disponibile legate de tematica evaluării, care au pus la dispoziția evaluatorilor informații complementare pentru a verifica date, a face analizele mai profunde și a compara rezultatele și concluziile la care s-a ajuns. Prin aceste informații, s-a realizat cuantificarea obiectivelor specifice ale fiecărei măsuri, conform sistemului comun de indicatori ai PNDR. De asemenea, au fost cuantificați indicatorii suplimentari ai fiecărei măsuri, care aduc informații suplimentare legate de aspectele neacoperite de indicatorii comuni.

Pentru procesarea și tratarea informațiilor de monitorizare a PNDR, s-a creat un website care permite asigurarea unor informații actualizate legate de beneficiarii măsurilor PNDR, fiind utile pentru aceștia și pentru managerii diferitelor măsuri.

1.2.3. Analiză pentru răspuns

Evaluarea intermediară oferă informații care merg dincolo de simpla constatare a nivelului de realizare a anumitor indicatori de monitorizare sau răspunsul la o serie de întrebări concrete. Trebuie să se considere ca un proces de învățare pentru toți actorii. Răspunsurile la întrebările de evaluare structurează informațiile de la particular la general. Astfel, se realizează un proces de evaluare care relaționează informațiile primare și secundare cu conținutul specific al fiecărei întrebări.

Concluziile evaluării extrase pornind de la informațiile secundare au făcut obiectul unei duble validări prin sursele de informații primare, ceea ce a permis punerea datelor analitice în contextul corespunzător pentru o interpretare corectă. În plus, validarea încrucișată a surselor de informare primare cu cele secundare a permis identificarea și corectarea, dacă este cazul, a unor erori de percepție derivate din poziția pe care o ocupă în procesul de execuție a PNDR, atât responsabilii cât și beneficiarii. Profunzimea analizelor pentru răspunsuri este în relație directă cu calitatea și precizia informațiilor oferite de sursele consultate.

1.2.4. Evaluare: Sinteza rezultatelor procesului de evaluare

Procesul de evaluare a fost orientat către formularea unor concluzii finale care să caracterizeze starea implementării PNDR, realizările, impacturile și rezultatele acestuia. În plus, se formulează recomandări operaționale pentru îmbunătățirea planificării, execuției, monitorizării și evaluării Programului pentru îmbunătățirea și maximizarea rezultatelor și impacturilor finale.

1.3. Descrierea PNDR-ului și a procesului de implementare

Determinarea obiectivelor generale, strategice și specifice ale PNDR precum și a echilibrului financiar între acestea sunt rezultatul unei analize de bază legate de contextul socio-economic general din zona rurală (situația economică generală, situația demografică a zonei rurale, piața muncii, veniturile și nivelul de sărăcie, situația creditului rural, utilizarea terenurilor), performanța sectoarelor agricole, forestier și alimentar (competitivitatea agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, dezavantajele structurale ale agriculturii, nevoile de restructurare din domeniul industriei și comercializării produselor alimentare și silviculturii), condițiile de mediu (conservarea biodiversității pe terenurile agricole și forestiere, managementul resurselor naturale în agricultură și silvicultură, agricultura ecologică și schimbările climatice), economia rurală și calitatea vieții (structura economiei rurale, dezvoltarea afacerilor și turismului, serviciile în spațiul rural) și dezvoltarea locală și a unei analize din perspectiva punctelor forte și a punctelor slabe (SWOT).

Evaluarea ex-ante constată că analiza corespunde situației reale a spațiului rural românesc în momentul elaborării Programului și prezintă o ierarhizare a nevoilor și a disparităților din mediul rural, care s-au menținut în perioada 2007-2010.

1.3.1. Obiectivele PNDR

PNDR structurează răspunsul la aceste necesități în funcție de cele patru axe prioritare ale politicilor europene de dezvoltare rurală, obiectivele sale fiind:

- Axa 1 vizează creșterea competitivității sectoarelor agroalimentar și forestier din România. Obiectiv general: Creșterea competitivității sectoarelor agro-alimentar și forestier
- Axa 2 vizează menținerea și îmbunătățirea calității mediului rural prin promovarea unui management durabil atât al suprafețelor agricole cât și a celor forestiere. Obiectiv general: Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural
- Axa 3 vizează încurajarea diversificării economiei rurale și îmbunătățirea calității vieții în spațiul rural. Obiectiv general: Încurajarea diversificării economiei rurale și îmbunătățirea calității vieții din spațiul rural
- Axa 4 vizează îmbunătățirea guvernancei locale și promovarea potențialului endogen al spațiului rural. Obiectiv general: Demararea și funcționarea inițiativelor de dezvoltare locală

1.3.2. Structura programului

Toate aceste obiective vizate de către PNDR se realizează prin implementarea măsurilor prevăzute pentru fiecare axă:

Axa 1 „Îmbunătățirea competitivității sectoarelor agricol și forestier” (80% sprijin FEADR nerambursabil) include măsurile:

- 111 „Formare profesională, informare și difuzare de cunoștințe”
- 112 „Instalarea tinerilor fermieri”
- 121 „Modernizarea exploatațiilor agricole”
- 122 „Îmbunătățirea valorii economice a pădurii”
- 123 „Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere”
- 125 „Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii”
- 141 „Sprijinirea fermelor agricole de semi-subsistență”
- 142 „Înființarea grupurilor de producători”
- 143 „Furnizarea de servicii de consiliere și consultanță pentru agricultori”

Axa 2 „Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural” (82% sprijin FEADR nerambursabil) include măsurile:

- 211 „Sprijin pentru zona montană defavorizată”
- 212 „Sprijin pentru zone defavorizate-altele decât zona montană”
- 214 „Plăți de agro-mediul”
- 221 „Prima împădurire a terenurilor agricole”

Axa 3 „Îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și diversificarea economiei rurale” (80% sprijin FEADR nerambursabil) include măsurile:

- 312 „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi”
- 313 „Încurajarea activităților turistice”
- 322 „Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale”

Axa 4 „Leader” include măsurile și sub-măsurile:

- 4.1 „Implementarea strategiilor de dezvoltare locală”
- 411 „Creșterea competitivității sectoarelor agricol și forestier”
- 412 „Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural”
- 413 „Calitatea vieții și diversificarea economiei rurale”
- 4.21 „Implementarea proiectelor de cooperare”

- 4.31 „Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală, dobândirea de competențe și animarea teritoriului”
- 431.1 „Construcție parteneriate public-private”
- 431.2 „Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală dobândirea de competențe și animarea teritoriului”

Măsura 511 „Asistență tehnică”

Măsura 611 „Plăți complementare directe”

În conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1698/2005, conținutul detaliat al măsurilor este inclus în Capitolul 5.3. al PNDR 2007-2013, pe baza acestui capitol au fost elaborate fișele de prezentare a măsurilor care se regăsesc anexate Raportului Final de Evaluare.

1.3.3. Procesul de implementare

Responsabilii cu managementul programului au lansat măsurile în funcție de prioritățile de programare și resursele administrative și de management disponibile.

Responsabilitățile de management al PNDR sunt distribuite între următoarele instituții publice:

- Autoritatea de Management (AM), reprezentată de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale - Direcția Generală Dezvoltare Rurală. Aceasta este responsabilă pentru implementarea și managementul Programului (DGDR-AM PNDR).
- Agenția de Plăți acreditată, reprezentată de Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit - are în responsabilitatea sa funcția de plată.
- Organismul de Certificare, reprezentat de Autoritatea de Audit constituită pe lângă Curtea de Conturi a României – are în responsabilitate certificarea veridicității, integralității și acurateței conturilor Agențiilor de Plăți acreditate.

Datorită faptului că la nivelul României funcționează două agenții de plăți pentru derularea fondurilor comunitare, respectiv **Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit** (APDRP) pentru FEADR și **Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură** (APIA) pentru FEAGA, s-a constituit un **Organism de Coordonare**, deoarece a existat necesitatea unui interlocutor unic al celor două agenții cu Comisia Europeană.

Procesul de implementare a programului a generat lecții de experiență pentru responsabilii cu managementul acestuia, care sugerează îmbunătățiri ale procesului. Acest lucru a dus la realizarea unor diferite modificări din normativă internă, de-a lungul procesului de management al diferitelor măsuri ale programului. Au fost modificate, în principal, cerințele de eligibilitate și criteriile de selecție a solicitărilor în cadrul fiecărei măsuri. Aceste modificări au căutat să ajusteze relația dintre execuția măsurilor programului și obiectivelor respective. Cu caracter general, modificările au indicat îmbunătățiri ale impactului printr-un proces mai bun de selectare a proiectelor sprijinite. În plus, s-a căutat să se stimuleze participarea beneficiarilor considerați prioritari, conform criteriilor fiecărei măsuri.

În perioada de execuție efectivă a programului, din martie 2008 până în decembrie 2010, au fost aprobate cinci modificări ale programării PNDR.

Tabel 1: execuția financiară a Programului până la data de 30 septembrie 2010

Măsura	Alocare financiară totală (€)	Număr de contracte semnate	Valoarea publică a contractelor semnate (€)	Plăți efectuate(€)
Axa 1				
111	119.019.349		-	-
112	337.221.484	2.783	58.672.035	35.201.951
121	913.394.603	1.504	524.638.695	200.621.603
123	999.243.407	695	504.404.154	93.023.012
125	483.246.817	-	-	-
141	476.077.390	6.142	46.065.000	9.225.196
142	138.855.905	8	1.416.905	8.684
143	158.692.463	-	-	-
Axa 2				
211	607.754.544	550.790	147.515.239	145.808.552
212	493.083.876	118.461	79.146.828	78.267.345
214	996.408.184	425.213	330.712.183	322.934.252
Axa 3				

Măsura	Alocare financiară totală (€)	Număr de contracte semnate	Valoarea publică a contractelor semnate (€)	Plăți efectuate(€)
312	385.237.628	1.321	193.041.134	12.879.912
313	534.682.774	592	104.510.864	4.744.229
322	1.570.127.631	586	1.504.365.444	92.649.671
Axa 4				
431.1	11.753.744	115	6.289.017	2.381.352
Alte măsuri				
511	376.119.793	15	5.972.143	4.245.660

Sursa: Date de monitorizare MADR

1.4. Rezultate obținute: Eficacitate, eficiență și impacturi

Analiza globală a relevanței măsurilor și echilibrului acestora în ceea ce privește realizarea și obținerea rezultatelor Programului, parte a definiției obiectivelor și implementării măsurilor pentru a atinge obiectivele respective. Realizarea obiectivelor este relaționată cu ponderea financiară a acestora în cadrul Programului, după următoarele niveluri de informare:

- Gradul de execuție financiară a măsurilor (plăți efectuate)
- Ponderea relativă a acestora asupra bugetului executat (plăți efectuate)
- Gradul de realizare a indicatorilor fizici (eficacitate)
- Niveluri ale rezultatului obținute cu resursele utilizate (eficiență)

Pentru analiza relației obiectivelor cu implementarea programului, au fost realizați următorii parametri:

- **Pondere financiară a măsurii pentru 2007-2013:** reprezintă gradul de relevanță financiară a măsurii în alocarea bugetară.
- **Gradul de execuție financiară.**
- **Pondere a măsurii în cadrul PNDR în funcție de plățile efectuate:** este același parametru referitor la bugetul executat (procentul de plăți efectuate în cadrul măsurii din plățile efectuate total)
- **Eficacitatea măsurii:** analiza realizată în funcție de contractele semnate.
- **Eficiență:** analiza realizată în funcție de contractele semnate.

Tabel 2: Concluziile evaluării în privința acestor parametri

Măsura	Pondere financiară a măsurii pentru 2007-2013	Gradul de execuție financiară	Pondere a măsurii în cadrul PNDR în funcție de plățile efectuate	Eficacitatea	Eficiența
AXA 1					
111	Redus	Nul	Nul	Nul	Nul
112	Redus	Redus	Redus	Mediu	Mediu-Ridicat
121	Ridicat	Mediu	Mediu	Mediu-Redus	Redus
123	Ridicat	Redus	Redus	Mediu	Redus
125	Mediu	Nul	Nul	Nul	Nul
141	Mediu	Redus	Redus	Redus	Redus
142	Redus	Redus	Redus	Redus	Redus
143	Redus	Nul	Nul	Nul	Nul
AXA 2					
211	Mediu	Mediu-Redus	Mediu	Ridicat	Ridicat
212	Mediu	Redus	Redus	Ridicat	Ridicat
214	Ridicat	Mediu-Redus	Ridicat	Ridicat	Ridicat
AXA 3					
312	Redus	Redus	Redus	Mediu	Redus
313	Mediu	Redus	Redus	Mediu-Redus	Redus
322	Ridicat	Redus	Redus	Ridicat	Mediu
AXA 4					
431.1 Faza 1+2	Redus	Ridicat	Ridicat	Ridicat	Ridicat

Măsura	Pondere financiară a măsurii pentru 2007-2013	Gradul de execuție financiară	Pondere de măsurii în cadrul PNDR în funcție de plățile efectuate	Eficacitatea	Eficiența
431.1 Faza 3	Redus	Redus	Redus	Ridicat	Mediu-Ridicat

Sursa: tabelul de progres financiar. Tabele de eficacitate. Eficiență. Tabelul de analiză a ponderii măsurilor

În continuare, se prezintă concluziile evaluatorilor care justifică răspunsul prezentat în tabelul anterior:

Măsuri axa 1:

Bilanțul global al axei a fost satisfăcător. Sunt definite trei grupuri în cadrul măsurilor deschise până în iunie 2010:

- Cele care afectează structurile agrare: 141, 142 și 112, cu o pondere financiară bugetată redusă și diferite grade de repercusiune.
- Cele care afectează îmbunătățirea proceselor de producție și de transformare: 121 și 123 cu o pondere financiară ridicată în buget și un grad de repercusiune medie-redușă.
- Cele pe care le putem denumi transversale: 111 și 143 cu implementare nulă.

Gradul redus de execuție financiară este un indicator al stării incipiente de implementare a măsurilor. Conform datelor de monitorizare puse la dispoziție de către MADR, la data de 31 decembrie 2009 se finalizaseră 457 de proiecte ale măsurii 121 și 49 ale măsurii 123. Este vorba de un număr foarte redus de proiecte, care explică, în parte, gradul redus de execuție financiară obținut.

Deși măsurile 121 și 123 prezintă un grad mai mare de execuție, au fost puțin eficiente în ceea ce privește sfera de aplicare a beneficiarilor și puțin eficiente în termeni de cost public al acțiunilor și sfera de realizare a acestora.

Punerea în practică a măsurilor 111 și 143 (114) ar putea crește gradul de succes al restului măsurilor axei afectând acele exploatații de dimensiune mai mică, cu o mai mică capacitate de răspuns la cerințele impuse în condițiile de eligibilitate a acestora: planuri de afaceri, proiecte de îmbunătățire tehnică, proiecte de diversificare, pregătirea dosarelor de cereri, etc.

Măsuri axa 2:

Aceste măsuri prezintă un grad de execuție financiară mai ridicat decât restul, putând fi datorate scopului neproductiv al acestora.

În termeni generali, evaluarea globală este satisfăcătoare. Deși nu putem să considerăm că gradul de execuție financiar este ridicat, ponderea relativă a măsurilor este echilibrată în legătură cu execuția programului, prezentând un grad ridicat de eficacitate și eficiență.

În ciuda faptului că seriile anuale ale rezultatelor nu sunt suficiente pentru a estima numărul de beneficiari și hectare la sfârșitul perioadei, putem observa că, cu 11,40% din resursele alocate măsurilor 211 și 212, s-a ajuns la 45,1% din beneficiarii programați. În măsura 214, a fost depășit numărul de beneficiari prevăzuți și jumătate din suprafața programată cu 14,5% din resursele bugetate.

În consecință, gradele ridicate de eficacitate pot însemna că se ajunge la maximum de beneficiari utilizând mai puțin de jumătate din resurse. În plus, trebuie să se țină seama că creșterea tot mai mică a beneficiarilor și hectarelor afectate ar putea crește breșa dintre resurse și beneficiari.

De asemenea, gradul ridicat de eficiență indică faptul că previziunea de sprijin pe beneficiar este mai mare decât ajutorul mediu pe care îl obține fiecare dintre aceștia și, prin urmare, resursele asociate cu îndeplinirea obiectivelor specifice ale măsurilor sunt mai mici decât atribuirea bugetară planificată.

Măsurile axei 3:

Sunt diferențiate următoarele măsuri, în două mari grupe:

- Măsuri destinate să stimuleze investițiile productive și crearea microîntreprinderilor: 312 și 313;
- Măsura 322 destinată să garanteze un anumit nivel de servicii de bază în zonele rurale.

În ceea ce privește primul grup, aceste măsuri prezintă un grad de execuție financiară foarte redus, cu o pondere specifică redusă în privința execuției la data de 30 septembrie 2010.

Datele disponibile ale proiectelor finalizate la data de 31 decembrie 2009 (5 proiecte ale măsurii 312 și niciun proiect din cadrul măsurii 313) arată gradul redus de execuție al acestor măsuri.

Cu toate acestea, gradul de eficacitate realizat pe proiectele contractate în cadrul măsurilor 312 și 313 prezintă rezultate mai bune, mai ales în rezultatele legate de crearea locurilor de muncă și volumul investițiilor generate. Gradul redus de eficiență relevă numărul redus de rezultate obținute legate de numărul de beneficiari și proiecte finanțate față de un volum ridicat de investiții pe proiect.

Analiza se realizează pe valorile obținute în cadrul contractelor semnate. Pentru a cunoaște în mod definitiv eficacitatea și eficiența și, prin urmare, rezultatele reale legate de locurile de muncă și investiții, trebuie să așteptăm să dispunem de datele de monitorizare la finalizarea proiectelor.

În plus, gradul redus de implementare a acestor măsuri poate periclita succesul investițiilor pe termen mediu.

În ceea ce privește a doua grupă, ponderea ridicată a măsurii 322 în buget răspunde necesităților identificate ale zonelor rurale care au fost colectate prin succesul proiectelor de furnizare a serviciilor de bază și capacitatea de a mobiliza resurse, așa cum reiese din analiza eficacității măsurii.

La fel ca în cazul anterior, analiza realizată confirmă diferența dintre bugetul executat (plăți efectuate) și bugetul angajat (contracte semnate) astfel încât, în ciuda faptului că se prezintă un indice cu eficacitate medie, ponderea specifică a măsurii asupra bugetului executat este scăzută.

Prin urmare, comportamentul eficienței confirmă relevanța măsurii în ceea ce privește comunele sprijinite, însă gradul de execuție poate periclita succesul investițiilor realizate.

Măsurile Axei 4:

Analiza s-a centrat asupra măsurii 431, care este unica măsură implementată înainte de 30 iunie 2010. Ponderea financiară a măsurii asupra bugetului este redusă, cu o pondere specifică variabilă: ridicată în fazele de formare și redusă în faza de elaborare a strategiilor.

În linii generale, bilanțul este satisfăcător în ceea ce privește numărul de beneficiari și numărul de acțiuni realizate.

Măsura 511 prezintă un indice de realizare în jurul a 1% din resursele atribuite pentru toată perioada. Au fost adjudecate 15 contracte în total, cu o valoare de 5.972.143,00 euro (Anexa nr. 5) care reprezintă un procent de 1,6% din fondurile publice atribuite.

Așa cum se poate observa în Anexa nr.5, plățile complementare directe (măsura 611) ajung la un procent de realizare foarte ridicat (62,87% din fondurile bugetate).

1.5. Concluzii

1.5.1. Concluzii referitoare la relevanța și coerența strategiei Programului

Concluzii referitoare la relevanța strategiei PNDR

Strategia Programului a fost formulată în baza unor indicatorii de context specifici unei situații economice foarte diferite de cea actuală. Programul a fost aprobat în 2008, un an de creștere economică pentru România, caracterizat prin optimism la nivel economic, în parte datorat absorbției fondurilor europene.

Axa 1 are în vedere transformarea structurală și încorporarea valorii adăugate în producția alimentară, promovând creșterea valorii adăugate în procesele de producție, introducând îmbunătățiri tehnice și structurale.

Axa 3 răspunde necesității de îmbunătățire a infrastructurilor de bază din mediul rural și diversificării activităților economice.

Implementarea măsurilor celor două axe corespunde obiectivelor referitoare la crearea de locuri de muncă, menținerea populației în mediul rural și de creștere a calității nivelului de viață. În același timp Programul are în vedere reducerea disparităților teritoriale, protecția mediului înconjurător și biodiversitatea (măsurile axei 2).

Axa LEADER, din punct de vedere teritorial, integrează prin strategiile de dezvoltare locală, toate aceste obiective. Procentul de finanțare alocat axei este adecvat momentului în care se regăsește implementarea măsurilor corespunzătoare strategiilor de dezvoltare locală, de diversificare și dezvoltare.

Concluzii referitoare la coerența Programului

Deși formularea PNDR este coerentă cu obiectivele PNS, nivelul său scăzut de implementare îngreunează verificarea practică a coerenței programate.

Programul respectă satisfăcător obiectivele de mediu și de sprijinire a producției și comercializării. Totuși, trebuie să se intensifice eforturile legate de îmbunătățirea capitalului uman, îmbunătățirea administrării exploatațiilor și promovarea potențialului endogen al teritoriului.

Programarea PNDR stabilește într-o manieră adecvată sinergia dintre axele și măsuri sale, dar implementarea Programului pe etape nu a permis să se profite în totalitate de acestea. De exemplu, măsurile axei 1 au fost afectate de faptul că măsura 143 nu a fost implementată. Programarea PNDR stabilește clar necesitatea contribuției acestei măsuri la succesul celorlalte măsuri ale axei.

1.5.2. Concluzii referitoare la eficacitatea și eficiența Programului

Concluzii referitoare la eficacitate

Nivelul scăzut al eficacității și al eficienței provin în parte din lipsa experienței pe care au au în special, beneficiarii Programului în implementarea PAC. Se pleacă de la structuri agricole care nu sunt adaptate implementării PAC și de la o industrie agro-alimentară dezavantajată în comparație cu alte țări europene care creează un dezavantaj cert în obiectivul de asigurare a eficienței și eficacității implementării.

Realizarea obiectivelor Programului este limitată de gradul redus de implementare al măsurilor sale. Stabilirea obiectivelor estimate de realizare și rezultat s-a realizat pe baza datelor statistice disponibile care sunt insuficiente sau care nu sunt actualizate la nivelul unui Program cu o asemenea amploare.

Axa 1: Bilanțul general este satisfăcător. Măsurile legate de schimbările structurale au fost mai puțin eficiente decât cele legate de îmbunătățirea productivității și crearea de întreprinderi.

Gradul de implementare redus al măsurilor, determinat în parte și de numărul redus de proiecte finalizate, amenință îndeplinirea rezultatelor acestora, în special al acelor măsuri care implică investiții private. Pentru soluționarea problemelor legate de numărul redus de proiecte finalizate comparativ cu contractele semnate, autoritățile responsabile de managementul programului au adoptat o serie de măsuri îmbunătățire a implementării axate în principal pe soluționarea problemelor legate de asigurarea capitalului necesar beneficiarilor măsurilor de investiții private pentru realizarea investiției până la rambursarea cheltuielilor. Astfel mărirea cuantumului avansului acordat pentru contractele încheiate în anii 2009 și 2010 la 50% din valoarea sprijinului public a înregistrat efecte pozitive în termeni de demarare a executiei proiectelor. Această facilitate a fost completată în anul 2010 de introducerea obligativității prezentării sursei de co-finanțare privată inițial după selectarea proiectului, ulterior încă de la depunere.

Axa 2: Măsura referitoare la plățile de agro-mediu îndeplinește satisfăcător obiectivele de mediu propuse. În termeni generali, gradul de implementare este satisfăcător în ceea ce privește numărul beneficiarilor și hectarele realizate. Gradul de execuție financiară este mai mare decât în cazul celorlalte măsuri, datorită faptului că acestea nu au ca scop producția ceea ce ușurează procedurile de acordare a plăților.

Axa 3: Eficacitatea este adecvată. Totuși, la fel ca și în cazul măsurilor axei 1, gradul redus de execuție financiară și numărul scăzut de proiecte finalizate poate limita rezultatul acestora mai ales în cazul măsurilor care presupun și investiții private datorită dificultăților în ceea ce privește accesul la co-finanțarea privată. Concluziile prezentate la axa 1 referitoare la aportul pe care măsurile privind acordarea avansului de 50% și introducerea obligativității prezentării sursei de cofinanțare privată îl au pentru creșterea numărului de proiecte finalizate și implicit a gradului de execuție la Programului sunt valabile și în cazul măsurilor axei 3.

Măsura destinată dotării cu infrastructuri și servicii de bază în mediul rural a înregistrat rezultate pozitive în ceea ce privește numărul de comune sprijinite și numărul de activități realizate.

Numărul proiectelor contractate prin măsurile destinate sprijinirii investițiilor productive este unul mediu, având în vedere numărul de locuri de muncă create și volumul de investiții generat.

Axa 4: Implementarea este în fază incipientă. Măsura 431.1 a fost eficientă în ceea ce privește acțiunile de informare și pregătire profesională pentru întocmirea strategiilor de dezvoltare locală.

Concluzii referitoare la eficiență

Analiza referitoare la eficiență a fost completată cu gradul de execuție al măsurilor.

Axa 1: Rezultatele generale reflectă un nivel redus al eficienței. Având în vedere rezultatele obținute în ceea ce privește numărul beneficiarilor și al acțiunilor sprijinite măsurile nu sunt eficiente. Diferența între costurile medii programate și executate pe acțiune se reflectă în rezultatele cu un număr mai mic de beneficiari și costuri mult mai mari pe proiect decât cele planificate inițial în Program. Explicația poate rezida, pe de o parte, într-o nevoie acută de investiții pentru transformarea structurală a exploataților agricole și a unităților agro-alimentare pentru introducerea îmbunătățirilor tehnice necesare adaptării la cerințele pieței europene, iar pe de altă parte, în lipsa unei experiențe îndelungate în implementarea programelor de dezvoltare rurală care a făcut greu de estimat la momentul programării, în lipsa unor date statistice istorice, un cost mediu real pentru investițiile necesare acoperirii nevoilor de modernizare ale agriculturii românești.

Axa 2: Aceste măsuri au un grad ridicat de eficiență. Comparându-se costurile medii pe beneficiar, gradul ridicat de eficiență indică faptul că resursele financiare alocate sunt mai mari decât sprijinul mediu primit de fiecare dintre beneficiari. Astfel resursele folosite în vederea realizării obiectivelor specifice măsurilor sunt mai mici decât bugetul planificat.

Axa 3: Rezultatele au fost puțin satisfăcătoare în special în cazul acelor măsuri prin care se dorea sprijinirea activităților economice și care prevăd și investiții private. Gradul scăzut de eficiență scoate în evidență rezultatele reduse obținute dacă se are în vedere numărul de beneficiari și proiecte finanțate față de volumul ridicat de investiție pe proiect.

Axa 4: Bilanțul a fost satisfăcător în ceea ce privește numărul beneficiarilor și numărul acțiunilor de informare și formare sprijinite.

1.5.3. Concluzii referitoare la coordonarea, execuția, monitorizarea și acțiunile de informare și publicitate pentru Programului

Concluzii referitoare la implementarea Programului

Implementarea PNDR este condiționată de întârzierile existente la începerea perioadei de programare (legat de faptul că aprobarea PNDR a fost realizată la 16 iulie 2008 când Comisia Europeană a aprobat prin Decizia CE (2008) 3831, PNDR pentru România pentru perioada 2007-2013.).

Procedurile aferente achizițiilor publice frânează la rândul lor eficacitatea execuției Programului. Este vorba pe de o parte de măsurile de investiții publice (322 și 125) care au întârzieri în implementarea proiectelor datorate dificultății derulării procedurilor de achiziții publice, iar pe de altă parte de măsurile de asistență tehnică, formare și consiliere, care au de asemenea, probleme în implementare. Elocventă în acest sens este Măsura 511, măsura cheie pentru sprijinirea managementului Programului, care are un nivel scăzut de implementare deoarece licitațiile publice sunt supuse unui sistem legislativ complex care determină întârzieri în adjudecarea contractelor.

Concluzii referitoare la coordonarea Programului

În administrarea PNDR, intervin două agenții de plăți care trebuie să-și coordoneze activitățile cu AM-PNDR, motiv pentru care a fost necesar să se proiecteze mecanisme de coordonare specifice și care necesită mijloace de administrare din partea tuturor instituțiilor implicate.

Această împărțire încetinește procesele de management ale Programului deoarece diferitele organisme folosesc propriile sisteme informatice care nu sunt integrate.

Concluzii referitoare la monitorizarea Programului

Sistemul de administrare a informației nu este comun pentru toate instituțiile participante neputându-se realiza o monitorizare continuă a informației. În plus, rapoartele anuale de monitorizare a PNDR întocmite până în prezent (2007-2009) nu cuantifică toți indicatorii de monitorizare propuși datorită numărului redus de proiecte finalizate existent la data raportării, existând astfel carențe în ceea ce privește informațiile care nu permit să răspundă tuturor indicatorilor de monitorizare propuși. Toate acestea scot în evidență nevoia implementării unui sistem informatic comun în vederea prelucrării tuturor datelor referitoare la administrarea și monitorizarea PNDR.

1.5.4. Concluzii referitoare la abordarea metodologică, transparența și fiabilitatea evaluării

Transparența și valabilitatea datelor cantitative folosite în evaluări este garantată atunci când se recurge la surse oficiale de informare și date publicate care pot fi consultate de orice persoană interesată.

Metoda de introducere și procesare a informațiilor respectă datele primare și le relaționează cu răspunsurile la întrebările specifice menținând continuu trasabilitatea informației astfel încât actualizările pot fi încorporate tuturor analizelor în care influențează.

Comunicarea directă dintre evaluatori și responsabili cu managementul PNDR potențază răspunsurile la întrebările de evaluare prin feedback-ul asupra concluziilor inițiale.

1.5.5. Concluzii privind impactul obținut

Concluzii generale privind Axa 1 și concluzii specifice privind măsurile din cadrul său

Impactul măsurilor asupra restructurării fermelor a fost unul redus. Variabilele macro-economice demonstrează că structura fermelor este similară cu cea stabilită pentru perioada de implementare a PNDR-ului. Totuși, acțiunile întreprinse au contribuit într-o măsură moderată la adaptarea fermelor mai mici la piață, la crearea de locuri de muncă și la evitarea migrației populației din mediul rural.

Impactul măsurilor asupra creșterii valorii adăugate și a dezvoltării industriei agroalimentare a fost ușor mai ridicat. Efectul în ceea ce privește diversificarea producției este moderat. Deși numărul de beneficiari sprijiniți este redus, impactul asupra sustenabilității fermelor și asupra beneficiarilor a fost pozitiv.

Repercusiunile asupra calității au fost mai mici decât ceea ce a fost planificat, deoarece cu un volum al investiției foarte ridicat, numărul de beneficiari care realizează modernizări și îndeplinesc standardele europene de calitate este redus. Efectul este atenuat de volumul investițiilor noi care conform normelor în vigoare se realizează, în mod obligatoriu cu respectarea standardelor comunitare.

Contribuția la introducerea de noi tehnologii și inovații în industria agroalimentară a avut o influență directă asupra firmelor sprijinite.

112	Instalarea tinerilor fermieri	Impactul măsurii este pozitiv pentru beneficiari însă a produs puține efecte în ceea ce privește structura fermelor. Este prea devreme pentru a stabili impactul acestei măsuri asupra schimbării structurale. Datele macroeconomice indică faptul că structura terenului agricol este similară anului 2006.
		Nivelul maxim al sprijinului nu este suficient pentru a finanța transformarea structurală a fermelor. Volumul mediu total per fermă indică faptul că investițiile realizate sunt în marea lor majoritate mici.
		Măsura s-a dovedit a avea succes în ceea ce privește participarea femeilor, care a depășit cu mult participarea programată inițial.
121	Modernizarea exploatațiilor agricole	Costul public mediu per beneficiar este mult mai mare decât cel estimat inițial. S-au gestionat proiecte de investiții de mare anvergură. Măsura favorizează în principal exploatațiile comerciale medii și mari.
		Numărul de beneficiari ai măsurii este foarte redus și în special cel din categoria fermelor de semi-subsistență și cele situate în zonele defavorizate. Beneficiarii și responsabilii intervievați au afirmat că această participare scăzută se datorează dificultății de a elabora planurile de afaceri solicitate și de a obține cofinanțarea privată pentru a le duce la bun sfârșit.
123	Creșterea valorii adăugate produselor agricole și forestiere	Măsura se dovedește a avea succes în promovarea tehnologizării întreprinderilor, sprijinirea micilor întreprinderi și la îmbunătățirea capacității de comercializare și marketing.
		Măsura are un potențial ridicat în ceea ce privește crearea de noi locuri de muncă.
		Un procent redus din proiectele selectate îndeplinește criteriul de adaptare la standardele comunitare.
141	Sprijinirea fermelor agricole de semi-subsistență	Costul de execuție a măsurii depășește nivelul programat inițial. S-a atins un procent de 22% din targetul de execuție în ceea ce privește numărul de beneficiari, angajând 50% din finanțare.
		Adaptarea structurală este condiționată de nivelul scăzut de execuție financiară și de numărul redus de beneficiari. Totuși, se constată că execuția măsurii are succes favorizând participarea fermelor de semi-subsistență și a beneficiarilor plăților de agro-mediu, care depășesc cu mult procentul de participare programat inițial.
142	Înființarea grupurilor producători de	Impactul înregistrat de măsură este minim. Modul de gestiune financiară a măsurii prin restituirea cheltuielilor aprobate și executate de către beneficiari reprezintă un impediment pentru execuția măsurii, deoarece beneficiarii au nevoie de o finanțare prealabilă acordării sprijinului.

Concluzii generale privind Axa 2 și concluzii specifice privind măsurile din cadrul său

S-a dovedit că acest tip de plăți are un efect pozitiv asupra comunităților locale, având în vedere că beneficiarii își desfășoară activitățile într-un mediu apropiat de exploatarea lor. Deși plățile aferente măsurilor ca sprijin economic nu pot garanta sustenabilitatea activității, sunt însă fundamentale pentru aceste zone.

Angajamentele specifice și Bunele Condiții Agricole și de Mediu care condiționează acordarea sprijinului, asigură un impact ambiental pozitiv.

Impactul măsurilor din cadrul axei 2 asupra prezervării solului și a frânării fenomenului de eroziune este moderat, însă nu trebuie evaluat în mod izolat, datorită faptului că orice măsură din cadrul PNDR care presupune menținerea activității agricole contribuie la prezervarea terenului agricol.

211	Sprijin pentru Zona Montană Defavorizată	Criteriul minim în ceea ce privește dimensiunea parcelelor face ca numeroase parcele ale exploataților de mici dimensiuni să fie scoase din calcul.
		Suma aferentă sprijinului măsurii nu compensează în mod adecvat handicapul natural pentru că la calcularea mediei de productivitate națională de referință nu s-a scăzut impactul zonelor defavorizate.
212	Sprijin pentru zone defavorizate-altele decât zona montană	Măsura a înregistrat un impact inițial moderat în primul său an de execuție care s-a menținut practic constant în anii următori (26% din obiectivul propus).
		Suma aferentă sprijinului măsurii nu compensează în mod adecvat handicapul natural pentru că la calcularea mediei de productivitate națională de referință nu s-a scăzut impactul zonelor defavorizate.
214	Plăți de agro-mediu	Gradul de execuție a măsurii a crescut foarte puțin după campania inițială iar după trei ani se menține încă departe de obiectivul măsurii atât în ceea ce privește numărul de fermieri cât și numărul de hectare sprijinite.

Concluzii generale privind Axa 3 și concluzii specifice privind măsurile din cadrul său

Măsura de creare a infrastructurii de bază, prioritară față de celelalte, a contribuit în mod direct la creșterea ofertei de servicii de bază pentru populație. Crearea de micro-întreprinderi în mediul rural reprezintă o importanță oportunitate de a desfășura activități economice alternative celor agricole. Impactul său asupra diversificării economice a fost moderat. Potențialul de creare de locuri de muncă înregistrat de către sistemele de monitorizare este ridicat însă datele obținute până la data raportului de evaluare cuantifică doar locurile de muncă propuse nu și cele create, datorită numărului redus de investiții realizate.

312	Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi	Impactul măsurii este redus.
		Crearea de micro-întreprinderi s-a produs în mod fundamental în sectorul serviciilor, ceea ce scoate în evidență o abordare corectă în vederea creșterii ofertei de servicii pentru agricultură și populație și diversificarea activităților economice.
		Activitățile meșteșugărești au reprezentat un procent mai scăzut decât cel programat.
		Marea majoritate a micro-întreprinderilor sprijinite în perioada 2007-2010 se află în proces de constituire (start-up-uri).
313	Încurajarea activităților turistice	Datele obținute în urma procesului de monitorizare nu cuantifică numărul de locuri de muncă create ci perspectiva lor de creare.
		Având în demarcarea cu Programul Operațional Regional, precum și legislația națională în vigoare, există arii neacoperite de niciunul din cele două programe (PNDR și POR) respectiv zona periurbană (satele aparținătoare de orașe).
		Impactul măsurii este nesemnificativ la fel ca și previziunea sa pe termen mediu.
322	Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale	Impactul investițiilor în activități de agroturism este redus deși prezintă o tendință de ușoară creștere.
		Numărul de contracte semnate de către tinerii cu vârste sub 40 de ani sau de către femeii este ridicat, raportat la numărul total de contracte semnate.
		Având în demarcarea cu Programul Operațional Regional, precum și legislația națională în vigoare, există arii neacoperite de niciunul din cele două programe (PNDR și POR) respectiv zona periurbană (satele aparținătoare de orașe).
322	Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale	Măsura este una dintre măsurile de succes din cadrul Programului prin prisma bugetul angajat.
		Bugetul alocat nu a fost suficient datorită numărului ridicat de nevoi de bază identificate în spațiul rural. Există un număr considerabil de proiecte formulate care nu s-au putut materializa în cadrul acestei măsuri. Marea majoritate a investițiilor au vizat îmbunătățirea infrastructurilor fizice de bază.
		Există o diferență semnificativă între plățile realizate și contractele semnate. Explicația constă în principal în dificultățile întâmpinate de beneficiarii măsurii în

derularea procedurilor de achiziții publice.

Concluzii generale privind Axa 4 și concluzii specifice privind măsurile din cadrul său

Fazele 1 și 2 ale măsurii 431.1 s-au desfășurat într-un mod satisfăcător obținându-se rezultate bune în funcție de datele de execuție și de interviurile realizate.

431.1	Construcție parteneriate publice-private	Măsura a atins un grad de execuție acceptabil și se observă o satisfacție generalizată în rândul beneficiarilor și responsabililor autorității de management. Introducerea de noi concepte asociate abordării LEADER a permis dezvoltarea de competențe de planificare și de lucru în echipă.
-------	---	--

Concluzii generale privind măsura 511 de asistență tehnică

Execuția măsurii 511 de asistență tehnică a fost redusă.

1.6. Recomandări**1.6.1. Recomandări pentru optimizarea programării****Cum să se optimizeze strategia PNDR?**

Trebuie mărit efortul în ceea ce privește execuția axelor 1 și 3 dând atenție participării micilor producători și micilor întreprinderi deoarece programarea inițială a PNDR s-a făcut având în vedere proiecte de dimensiuni economice mai mici și prevede atingerea unui număr mult mai mare de beneficiari decât cel atins până în prezent.

Responsabilii cu administrarea Programului trebuie să propună strategii de încurajare a investiției private în vederea accelerării execuției programului. Se propune în mod special să se studieze mijloacele prin care să se faciliteze accesul la finanțare.

Se recomandă încurajarea cererilor micilor exploatații cu aplicarea proiectelor de o mai mică anvergură care să faciliteze și crearea de micro-întreprinderi cu mai mari facilități de co-finanțare.

Trebuie să se insiste pe execuția măsurilor cu strategii alternative de comunicare și sprijinire a beneficiarilor în vederea creșterii numărului de cereri prezentate.

Cum să se optimizeze coerența între măsurile aplicate și obiectivele care trebuie să fie realizate?

Coerența programată între măsurile și obiectivele Programului se va atinge atunci când se vor pune în funcțiune toate măsurile programate.

Administratorii măsurilor trebuie să aibă în vedere sinergiile măsurilor pentru a putea anticipa sinergiile care se vor produce prin implementarea restului măsurilor.

Cum să se optimizeze balanța financiară dintre măsurile Programului

Balanța financiară se va putea realiza atunci când se va accelera procesul de execuție al activităților sprijinite prin Program.

Schemele de garanție constituie o măsură adecvată însă insuficientă pentru nivelul global al PNDR.

Trebuie să se sprijine procesele transparente de monitorizare și control a execuției măsurilor pentru a verifica realizarea angajamentelor de execuție a proiectelor angajate.

Trebuie să se propună mecanisme de corectare a dezechilibrelor financiare în proiectele deja aprobate pentru a se permite agilizarea execuției acestora.

1.6.2. Recomandări pentru îmbunătățirea eficacității și eficienței măsurilor

Trebuie să se agilizeze procesul de execuție a proiectelor aprobate. S-a constatat că execuția financiară redusă înregistrată se datorează, în mare măsură, întârzierilor implementării proiectelor selectate.

Se recomandă să se continue activitatea în ceea ce privește încurajarea asocierilor care să ofere micilor agricultori condiții mai bune pentru promovarea și comercializarea produselor lor.

Aplicarea măsurilor 111 și 143 (114) trebuie să sporească gradul de succes al celorlalte măsuri ale axei 1, mai ales în cadrul exploatațiilor mai mici cu o mai mică capacitate de a răspunde condițiilor de eligibilitate precum planuri de afaceri, proiecte de îmbunătățiri tehnice, proiecte de diversificare și pregătire a dosarelor de cerere de sprijin.

Este foarte important să se continue activitatea în ceea ce privește încurajarea creării de microîntreprinderi pentru producția non-agricolă și servicii pentru populație.

În mediul rural volumul investiției totale generate și impactul în ceea ce privește ocuparea sunt pozitive. Se recomandă îmbunătățirea sistemului de monitorizare în vederea cunoașterii impactului real asupra volumului investiției și a creării de locuri de muncă în proiectele finalizate, precum și încurajarea înființării de microîntreprinderi cu proiecte mai mici facilitând astfel obținerea co-finanțării și accesul la un număr mai mare de beneficiari.

Se recomandă revizuirea alocării inițiale a măsurii 322 mărind finanțarea deoarece măsura a avut un succes deosebit în ceea ce privește sprijinirea investițiilor destinate construcției de infrastructuri de bază, răspunzând nevoilor identificate în zonele rurale. Această măsură face posibil ca în 361 de comune să se realizeze și să se îmbunătățească infrastructuri de bază. Este foarte important să se continue această măsură care are un înalt grad de eficacitate și eficiență.

Este important să se agilizeze demersurile administrative pentru accelerarea implementării complete a măsurilor axei 4.

1.6.3. Recomandări pentru execuția, coordonarea, monitorizarea și publicitatea Programului

Trebuie să se întărească procedurile de coordonare între instituțiile implicate în administrarea PNDR pentru a se facilita coordonarea în vederea aplicării și monitorizării măsurilor.

În mod special se recomandă adoptarea unui sistem informatic integrat pentru întreaga informație referitoare la programarea execuției, monitorizării și evaluării PNDR, astfel încât informațiile referitoare la administrare să fie disponibile, în timp real, tuturor responsabililor Programului.

Trebuie să se stabilească obiective anuale pentru indicatorii de rezultat și realizare în funcție de alocările bugetare anuale pentru a se putea face o monitorizare coerentă față de contextul socio-economic în continuă schimbare.

1.6.4. Recomandări pentru îmbunătățirea procesului de evaluare

Schimbul de informații și dialogul dintre actorii implicați a dus la un proces cheie pentru creșterea consistenței și reprezentativității concluziilor evaluării. Trebuie să se întărească procesele participative la toate nivelurile de administrare în vederea potențării proceselor de evaluare.

Trebuie să se mărească timpul de realizare a evaluărilor ulterioare ale Programului în vederea mării perioadei de reflecție asupra rezultatelor evaluării a tuturor celor implicați.

Având în vedere stadiul relativ incipient al implementării programului care a condiționat în mare măsură realizarea evaluării intermediare, se recomandă Autorității de Management realizarea unor evaluări tematice ulterioare în special în vederea stabilirii impactului pe care îl are implementarea anumitor măsuri cu o pondere semnificativă în cadrul Programului.

1.6.5. Recomandări pentru îmbunătățirea impactului Programului

Recomandări pentru îmbunătățirea impactului Axei 1 și a măsurilor sale

Trebuie să se consolideze activitățile de formare și consultanță relaționate cu măsurile axei 1 pentru a promova o creștere a propunerilor de proiecte și pentru a îmbunătăți cunoașterea de către beneficiari a activităților propuse.

Se recomandă consolidarea diseminării măsurilor din cadrul Axei 1 în special în zonele defavorizate din spațiul rural românesc.

112	Instalarea tinerilor fermieri	Se recomandă creșterea nivelului sprijinului măsurii pentru a permite realizarea unor proiecte de mai mare anvergură.
		Se recomandă îmbunătățirea sistemului de monitorizare a măsurii în raport cu structura forței de muncă.
121	Modernizarea exploatațiilor	Stimularea execuției măsurii în cadrul fermelor de mici dimensiuni (de semi-subsistență și comerciale mici) și a celor localizate în zone defavorizate.

	agricole	<p>Stimularea creșterii eficienței și viabilității economice a exploatațiilor care fac obiectul sprijinului prin stabilirea unor plafoane mai mici ale sprijinului și corelarea acestora cu tipologia și dimensiunea exploatațiilor, pentru a adapta mai mult execuția măsurii la programarea inițială.</p> <p>Se recomandă revizuirea targetului aferent indicatorului de realizare „Număr de exploatații care primesc sprijin pentru investiții”, conform estimării rezultate în urma analizei care a stat la baza revizuirii obiectivelor indicatorilor comuni de realizare și corelarea corespunzătoare a indicatorului de rezultat.</p>
123	Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere	<p>Trebuie să se promoveze diversificarea activității și stimularea promovării de noi tehnologii, având în vedere necesitatea eliminării discrepanțelor față de sectorul agro-alimentare din alte state UE .</p> <p>Trebuie să se verifice ca execuția proiectelor să conducă la crearea locurilor de muncă programate în cadrul măsurii. Indicele scăzut de execuție bugetară face ca nivelurile indicate privind numărul de locuri de muncă să fie încă potențiale pentru că nu s-a reușit finalizarea execuției investiției în cazul majorității proiectelor aprobate.</p>
141	Sprijinirea fermelor agricole de semi-subsistență	<p>Punerea în aplicare a măsurii 111 și 143 poate reprezenta o motivare puternică pentru a stimula participarea în cadrul acestei măsuri, însă trebuie să se acorde o atenție deosebită contactului, comunicării directe cu potențialii beneficiari ai acestei măsuri care sunt în număr foarte mare și foarte dispersați.</p> <p>Trebuie să se ia în considerare o creștere a sprijinului financiar aferent măsurii pentru că suma de 1.500 € pe an este foarte scăzută pentru a obține transformări structurale relevante.</p>
142	Înființarea grupurilor de producători	<p>Trebuie să se propună noi metode de promovare și diseminare a măsurii pentru a face cunoscute posibilitățile de sprijin pe termen mediu.</p> <p>Managerii trebuie să propună noi modalități de gestionare financiară a măsurii care să faciliteze accesul organizațiilor la sprijin, care nu pot să dispună în mod anticipat în procent de 100% de suma aferentă sprijinului solicitat.</p>

Recomandări pentru îmbunătățirea impactului Axei 2 și a măsurilor sale

Înregistrarea informației de execuție trebuie să fie mai exhaustivă, detaliind pentru fiecare an numărul de beneficiari și suprafața care se încorporează măsurii și numărul celor care rămân în calitate de beneficiari din anii anteriori. S-au înregistrat diferențe semnificative între datele obținute din diferite surse de informații.

Trebuie să se consolideze comunicarea între instituțiile implicate în gestionarea specifică măsurii.

Trebuie să crească numărul acțiunilor de informare cu privire la accesarea măsurilor, angajamentele și obligațiile aferente pentru îmbunătățirea implementării acestora.

211	Sprijin pentru Zona Montană Defavorizată	<p>Se recomandă să se recalculeze sprijinul financiar al măsurii eliminând zonele defavorizate din media ponderată a indicatorilor utilizați la calcularea respectivei sume.</p> <p>În ceea ce privește structura fermelor și dispersia terenurilor, se recomandă adoptarea unor măsuri de încurajare a asocierii utilizatorilor de terenuri agricole, de compactare a suprafețelor utilizate în cadrul fermei care să conducă la o creștere a suprafețelor eligibile.</p>
212	Sprijin pentru zone defavorizate-alte zone montană	<p>Se recomandă intensificarea acțiunilor îndreptate spre consilierea fermierilor mici prin prisma necesității conformării la cerințele măsurii. Acest lucru va putea conduce la un grad mai ridicat al absorbției prin evitarea aplicării unor reduceri sau excluderi de la plată.</p> <p>Se recomandă să se recalculeze sprijinul financiar al măsurii eliminând zonele defavorizate din media ponderată a indicatorilor utilizați la calcularea respectivei sume.</p> <p>Responsabilii cu implementarea măsurii trebuie să propună o strategie de promovare și diseminare a măsurii în zonele lor de aplicare pentru că nivelul de execuție atins este mai mic decât potențialul maxim din punct de vedere al suprafețelor care pot contribui la atingerea obiectivelor.</p>
214	Plăți de agro-mediu	<p>Responsabilii cu implementarea măsurii pot propune o strategie care să relaționeze potențialul gestiunii prietenoasă cu mediul înconjurător cu alte inițiative de promovare a producției de calitate și cu promovarea teritoriilor în vederea exploatarea posibilității de creare de sinergii spre folosul fermierilor implicați în măsură.</p> <p>Se recomandă intensificarea acțiunilor îndreptate spre consilierea fermierilor mici prin prisma necesității conformării la cerințele măsurii. Acest lucru va putea conduce la un grad mai ridicat al absorbției prin evitarea aplicării unor reduceri sau excluderi de la plată.</p> <p>Se recomandă să se mențină un proces sistematic de cuantificare a impactului măsurii asupra numărului de specii de păsări selectate ca indicator pentru a analiza în mod concret impactul acesteia asupra evoluției biodiversității.</p>

Recomandări pentru îmbunătățirea impactului Axei 3 și a măsurilor sale

312	Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi	Se recomandă dezagregarea la nivel de targeturi pentru anumiți indicatori (de ex: indicatorul privind numărul de micro-întreprinderi sprijinite care este stabilit la nivel cumulativ să fie împărțit pe categoria de vârstă a beneficiarului și respectiv, gen).
		Trebuie potențată promovarea producției non-agricole, cu accent și pe producția artizanală și stimularea valorificării sale.
		Trebuie să crească intensitatea sprijinului oferit beneficiarilor pentru a îmbunătăți posibilitățile lor de cofinanțare.
		Se recomandă găsirea unor soluții pentru finanțarea zonelor periurbane care reprezintă un important segment al spațiului rural cu un potențial de dezvoltare important prin relaționarea cu centrele urbane.
313	Încurajarea activităților turistice	Se recomandă implicarea altor agenți din sector și mai ales a acelor care posedă cunoștințe cu privire la planificare în cadrul strategiilor turistice.
		Investițiile trebuie să se diversifice căutând să garanteze un serviciu turistic complet.
		Se recomandă găsirea unor soluții pentru finanțarea zonelor periurbane care reprezintă un important segment al spațiului rural cu un potențial de dezvoltare important prin relaționarea cu centrele urbane.
322	Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale	Mecanismele de control a proiectelor în execuție trebuie să fie exhaustive și transparente pentru a asigura succesul măsurii.
		S-ar putea propune o creștere în ceea ce privește alocarea resurselor planificate pentru măsură, datorită nevoii încă acute de modernizare a infrastructurii rurale coroborată cu epuizarea aprofundurilor în timpul sesiunilor încheiate.

Recomandări pentru îmbunătățirea impactului Axei 4 și a măsurilor sale

431.1	Construcție parteneriate public-private	Se recomandă lansarea și implementarea celorlalte măsuri și sub-măsurii ale Axei Leader care încă nu au fost lansate, în cel mai scurt timp posibil.
-------	---	--

Recomandări privind măsura 511 de asistență tehnică

511	Asistența tehnică	Se propune redistribuirea resurselor financiare care depășesc cu mult potențialul de implementare al acestei măsuri.
-----	-------------------	--

1.7. Limitările generale ale evaluării

Procesul de evaluare a fost afectat de următoarele limitări:

- Lipsa unor indicatori de bază cuantificați în cadrul PNDR, care împiedică compararea cu datele de monitorizare a respectivilor indicatori.
- Lipsa unor date statistice necesare pentru evaluarea rezultatelor măsurilor și de asemenea necesare pentru reprogramarea implementării lor, mai ales informațiile privind clasificarea fermelor în termeni de UDE și cuantificarea stratificată a acestora.
- Numărul insuficient de instrumente de monitorizare a măsurilor care conduce la lipsa unor indicatori cuantificați și la diferențe de date conform surselor consultate, mai vizibil în cazul datelor aferente Axei 2.
- Lipsa unor date privind evoluția indicatorilor în funcție de plățile anuale realizate.
- Perioada disponibilă pentru realizarea evaluării intermediare a fost inferioară perioadei recomandate pentru optima realizarea a tuturor activităților de evaluare.
- Stadiul relativ incipient al implementării Programului, intrucât primele contracte au fost semnate începând cu luna august 2008, astfel încât perioada efectivă de implementare a programului care a făcut obiectul evaluării a fost de doi ani (august 2008-septembrie 2010). În acest context, numărul proiectelor finalizate, care reflectă investițiile realizate în cadrul Programului, este unul relativ scăzut. Acest fapt a determinat și indisponibilitatea unor date privind indicatorii de rezultat ai anumitor măsuri, precum și majoritatea indicatorilor de impact ai

programului și a reprezentat o condiționare importantă în realizarea evaluării la mijlocul perioadei de implementare.

2. INTRODUCERE

Contextul programului: Politica de Dezvoltare Rurală în România

Odată cu integrarea în Uniunea Europeană, România urmează, în ceea ce privește agricultura și dezvoltarea rurală, principiile Politicii Agricole Comune (PAC), care reprezintă un set de reguli și măsuri adresate în principal creșterii productivității, garantării unui nivel de viață echitabil populației din agricultură, stabilizarea piețelor, garantarea securității aprovizionărilor, asigurarea consumatorului cu provizii la prețuri raționale.

Politica UE în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale evoluează în mod constant. În urmă cu 50 de ani, se pune accent pe furnizarea unor cantități suficiente de alimente pentru o Europă care traversase un deceniu de lipsuri cauzate de războaie. Subvenționarea producției pe scară largă și cumpărarea surplusurilor în scopul garantării siguranței alimentare sunt de domeniul trecutului. Politica UE în domeniu își propune să le ofere tuturor producătorilor (de la agricultori și crescători de animale până la producători de fructe, legume sau de vin) posibilitatea de a se susține singuri atât în UE, cât și pe piața mondială.

Spațiul rural deține un loc esențial în istoria, civilizația și identitatea europeană. Peste 56% din populația celor 27 state membre ale UE trăiește în mediul rural. Mediul rural european oferă o mare bogăție socială, economică, culturală, istorică și ecologică; rămâne principala sursă de furnizare a materiilor vitale: alimente, energie și apă. Exploatațiile agricole și pădurile ocupă cea mai mare parte a suprafeței Europei și sunt vitale pentru sănătatea și pentru economia noastră. Politica agricolă comună a Uniunii Europene garantează menținerea unui echilibru între agricultură și protecția mediului. Ea contribuie la dezvoltarea economică și socială a comunităților rurale și joacă un rol esențial în abordarea noilor provocări printre care se numără schimbările climatice, gospodărirea apelor, bioenergia și biodiversitatea.

În România, pentru perioada 2007-2013 sectorul de dezvoltare rurală este sprijinit prin implementarea Programului Național de Dezvoltare Rurală (PNDR). Pornind de la Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1698/2005, din 20 septembrie 2005, privind sprijinul pentru dezvoltarea rurală prin Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), a fost creat Planul Național Strategic pentru România, care constituie baza pentru implementarea Programului Național de Dezvoltare Rurală pentru perioada 2007 – 2013. Așadar, PNDR reprezintă instrumentul de accesare a Fondului European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) și a fost elaborat pentru perioada 2007 – 2013.

Programul Național pentru Dezvoltare Rurală (PNDR) a fost elaborat de către Autoritatea de Management pentru Programul Național de Dezvoltare Rurală din cadrul Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale din România în conformitate cu Articolul 16 al Regulamentului Consiliului nr. 1698/2005 și Liniile Directoare Strategice Comunitare pentru Dezvoltare Rurală.

În procesul de elaborare al PNDR au fost implicați numeroși actori publici și privați, organizați în patru grupuri de lucru (pentru fiecare din cele patru axe) formate din experți ai Ministerului Agriculturii, ai altor instituții guvernamentale, ai ONG-urilor și asociațiilor profesionale și ai autorităților regionale.

Politica de dezvoltare rurală a UE vizează soluționarea problemelor cu care se confruntă zonele rurale ale acestora și exploatarea potențialului respectivelor zone.

Între statele membre există considerabile disparități în ceea ce privește produsul intern brut (PIB) pe cap de locuitor. Pentru eliminarea acestor disparități, UE urmărește promovarea, în intervalul 2007 – 2013, a unei politici de coeziune dezvoltată pe baza a trei obiective centrale:

1. Convergența;
2. Competitivitate regională și ocupare;
3. Cooperare teritorială.

Aceste obiective vor fi atinse prin alocarea de sprijin financiar statelor membre din:

- Fondul European de Dezvoltare Regională - FEDR;
- Fondul Social European - FSE;
- Fondul de Coeziune – FC;
- Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală – FEADR

Contextul general economic și social al implementării PNDR 2007-2013 este mai complex decât se prevedea înainte de elaborarea acestuia. Având în vedere mediul competitiv în creștere după aderarea la Uniunea Europeană, aspecte precum competitivitatea și economia de scară vor deveni din ce în ce mai critice pentru dezvoltarea rurală și agricultura României.

De aceea, Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 pune accentul pe întărirea competitivității și pe economia de scară, dar în același timp ia în considerare necesitatea de a proteja natura, mediul, resursele naturale, solul, apa în mediul rural, precum și îmbunătățirea calității vieții pentru locuitorii din spațiul rural.

3. CONTEXTUL EVALUĂRII

3.1. Contextul realizării evaluării intermediare

Activitățile specifice evaluării intermediare respectă indicațiile "Guidance note B-Evaluation guidelines", respectiv fazele metodologice de structurare, observație, analiză și evaluare care au drept rezultat elaborarea Raportului Final de Evaluare.

Faza de structurare se referă la dobândirea de către evaluator a unei înțelegeri clare a programului, măsurilor acestuia și logicii intervenției, a întrebărilor de evaluare și a sarcinilor de evaluare. Evaluarea intermediară reexaminează toate aspectele din perspectiva continuității, valabilității strategiei și logicii intervenției așa cum s-a determinat în cadrul evaluării ex-ante, bazându-se pe toate elementele obiectivelor stabilite.

Punctul esențial al **fazei de observație** este acela de a identifica sursele, instrumentele și abordările relevante pentru colectarea datelor, în principal date de rezultat și, unde acest lucru este posibil, date de impact. Toate acestea vor presupune abordări de cercetare primară, datorate perioadei relativ scurte în care programul a fost operațional.

Analiza implică procesarea și sintetizarea tuturor informațiilor disponibile care contribuie la evaluarea impactului, în raport cu obiectivele programului, a obiectivelor și de evaluare a progreselor realizate în ansamblu.

Evaluarea sau aprecierea implică dezvoltarea răspunsurilor la întrebările comune și specifice ale evaluării, emiterea concluziilor și dezvoltarea recomandărilor, inclusiv a celor referitoare la potențialele modificări ale strategiei și programului bazate pe datele din analiză.

Evaluarea intermediară a PNDR acoperă perioada de implementare 2007-2010, fiind luate în calcul măsurile pentru care au fost depuse proiecte începând cu 2007 până în luna iunie 2010 și cuprinde întreg teritoriul României.

În anul 2007 a fost începută implementarea măsurii 211 „Sprijin pentru zona montană defavorizată”.

În anul 2008 au fost lansate următoarele măsuri obiect al evaluării intermediare:

- 121 „Modernizarea exploatațiilor agricole”
- 123 „Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere”
- 211 „Sprijin pentru zona montană defavorizată (al doilea an de implementare a acestei măsuri)”
- 212 „Sprijin pentru zone defavorizate-altele decât zona montană”
- 214 „Plăți de agro-mediu”
- 322 „Renovarea, dezvoltarea satelor, conservarea și îmbunătățirea moștenirii rurale”
- Schema XS 13/2008 aferentă Măsurii 123 „ Stimularea IMM-urilor care procesează produse agricole în vederea obținerii unor produse alimentare, altele decât cele prevăzute în Anexa I la Tratatul CE, precum și a celor care desfășoară activități de procesare a produselor agricole în vederea obținerii și utilizării surselor de energie regenerabilă și a biocombustibililor”
- Schema XS 28/2008 aferentă Măsurii 123 „ Stimularea micro-întreprinderilor în domeniul prelucrării primare a produselor forestiere, lemnoase și nelemnoase”
- 312 „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi”
- 313 „Încurajarea activităților turistice”
- 112 „Instalarea tinerilor fermieri”
- 141 „Sprijinirea fermelor agricole de semi-subsistență”
- 142 „Înființarea grupurilor de producători”
- 511 „Asistență tehnică”
- 111 „Formare profesională, informare și difuzare de cunoștințe”.

În decursul anului 2009 a fost lansată sub-măsura 431.1 „Construcție parteneriate public-private”, fazele 1, 2 și 3 și măsura 143 „Furnizare de servicii de consiliere și consultanță pentru agricultori”.

În anul 2010, până în luna iunie, a fost lansată măsura 125 „Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii”(martie 2010), iar în a doua jumătate a anului au fost lansate Schema

de ajutor de stat N578/2009 „Stimularea dezvoltării regionale prin realizarea de investiții pentru procesarea produselor agricole și forestiere în vederea obținerii de produse non agricole”, Apelul pentru selecția grupurilor de acțiune locală în cadrul axei Leader și măsura 221 „Prima împădurire a terenurilor agricole”.

Scopul final al Evaluării Intermediare a PNDR este de a asigura creșterea responsabilității și transparenței implementării PNDR, cu referire la autoritățile responsabile, la actorii implicați în managementul, coordonarea și promovarea Programului și la publicul țintă, în general, și de a crea premisele pentru îmbunătățirea implementării și managementului Programului.

Obiectivul general al evaluării intermediare este analizarea impactului socio-economic al Programului Național de Dezvoltare Rurală asupra dezvoltării durabile și echilibrate a spațiului rural românesc și asupra priorităților comunitare, precum și aprecierea eficacității, eficienței și relevanței Programului.

Obiectivele specifice urmăresc:

- Cuantificarea indicatorilor de impact stabiliți prin program în vederea evaluării gradului în care obiectivele preconizate au fost îndeplinite;
- Examinarea măsurii în care strategia PNDR (axe prioritare, obiective, etc.) este în continuare relevantă și coerentă în contextul modificărilor socio-economice;
- Analiza progresului înregistrat în implementarea programului/atingerea obiectivelor și identificarea factorilor externi și interni care au o influență asupra performanțelor Autorității de Management și a celorlalți actori implicați în gestionarea și implementarea PNDR;
- Evaluarea eficienței sistemului de implementare a PNDR;
- Identificarea lecțiilor învățate și a măsurilor necesare pentru realizarea obiectivelor PNDR, inclusiv cele privind dezvoltarea capacităților relevante;
- Revizuirea targeturilor stabilite pentru indicatorii de impact datorită modificării PNDR ca urmare a alocării suplimentare acordate prin Planul European de Redresare Economică.

Conform art. 86 din Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1698/2005 s-a instituit un sistem de evaluare *in itinere* care va include toate activitățile de evaluare care se vor derula în perioada de programare 2007-2013.

Prin Programul PHARE a fost finanțat „Proiectul de asistență tehnică pentru elaborarea evaluării ex-ante a Programului Național de Dezvoltare Rurală 2007 - 2013”, așa cum se solicită la Articolul 85 din Regulamentul Consiliului (CE) nr.1698/2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat prin Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) și Liniile directoare ex-ante pentru Cadrul Comun de Monitorizare și Evaluare.

Evaluarea ex-ante a fost realizată de consorțiul Scanagri Denmark Consortium, în perioada septembrie 2006-iunie 2007, raportul integral de evaluare ex-ante fiind anexat Programului Național de Dezvoltare Rurală.

Totodată, consultantul a realizat și Raportul de Evaluare a Mediului conform prevederilor Directivei CE/2001/42.

Evaluarea ex-ante a fost efectuată pe baza versiunii inițiale a PNDR, care a fost amendată în urma recomandărilor evaluatorului ex-ante, și ulterior, pe baza comentariilor Comisiei.

Evaluarea intermediară este parte a evaluării *in itinere*, și s-a realizat până la sfârșitul anului 2010 așa cum prevede Regulamentul citat.

Evaluarea ex-post se va realiza până la sfârșitul anului 2016 și va evalua impactul general al Programului.

De asemenea evaluarea *in itinere* include orice alte studii tematice care să examineze în detaliu anumite măsuri, axe sau aspecte specifice ale programului de dezvoltare rurală.

Procesul de evaluare a fost, este și va fi realizat conform prevederilor Cadrului Comun de Monitorizare și Evaluare, de către evaluatori independenți de orice instituție implicată în implementarea PNDR, care sunt selectați în urma unei proceduri de licitație publică.

3.2. Obiectivele raportului de evaluare

Nota directoare B-Orientări privind evaluarea din Cadrul Comun de Monitorizare și Evaluare (CMEF) descrie orientările pentru evaluarea *in itinere* a programelor de dezvoltare rurală 2007-2013, inclusiv întrebările de evaluare. În cadrul acestei Note se stabilește că evaluarea programelor de dezvoltare rurală este o obligație juridică în conformitate cu articolele 84, 85, 86 și 87 ale Regulamentului Consiliului (CE) nr. 1698/2005. Astfel Articolul 84 alineatul (2) din

Regulamentul 1698/2005 al Consiliului prevede următoarele: „Evaluările urmăresc creșterea calității, a eficienței și a eficacității punerii în aplicare a programelor de dezvoltare rurală. Acestea evaluează impactul programelor având în vedere orientările strategice ale Comunității prevăzute la articolul 9 și problemele de dezvoltare rurală specifice statelor membre și regiunilor în cauză, luând în considerare cerințele dezvoltării rurale, impactul de mediu și dispozițiile legislației comunitare pertinente.”

Evaluarea intermediară a PNDR urmărește îmbunătățirea calității, relevanței (măsura în care obiectivele programate sunt în conformitate cu nevoile, problemele și diferite alte aspecte întâlnite în implementarea Programului), eficacității (măsura în care au fost îndeplinite obiectivele stabilite) și eficienței managementului implementării Programului (relația dintre resursele folosite și rezultatele obținute), precum și evaluarea menținerii relevanței și consistenței, la nivel național, a strategiei programului, în contextul schimbărilor socio-economice.

Direcția Generală Dezvoltare Rurală-Autoritatea de Management pentru PNDR din cadrul Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale este autoritatea responsabilă de activitățile de evaluare ale Programului Național de Dezvoltare Rurală.

Comitetul de coordonare al evaluării Intermediare a PNDR este partenerul competent al Autorității de management pentru PNDR și include membrii din cadrul diferitelor departamente ale organizațiilor și instituțiilor ce pot aduce un aport semnificativ calității procesului de evaluare (AM PNDR, APDRP, APIA, INS, Ministerul Mediului, Compartimentul RICA din MADR). Atribuțiile acestui Comitet se referă la sprijinirea și coordonarea activității evaluatorului selectat, analizarea și avizarea rapoartelor intermediare și a raportului final, coordonarea evaluărilor PNDR, sprijinirea în momentul revizuirii rezultatelor, recomandărilor și concluziilor evaluării realizate.

Evaluarea intermediară a PNDR a fost realizată conform prevederilor (CMEF) de către evaluatorul independent Innovación y Desarrollo Local S.L. selectat în urma procedurii de licitație publică în conformitate cu prevederile comunitare relevante prezentate în detaliu în Termenii de Referință specifici elaborați de către Autoritatea de Management pentru PNDR.

Scopul final al Evaluării Intermediare a PNDR este de a asigura creșterea responsabilității și transparenței implementării PNDR, cu referire la autoritățile responsabile, la actorii implicați în managementul, coordonarea și promovarea Programului și la publicul țintă, în general, și de a crea premisele pentru îmbunătățirea implementării și managementului Programului.

Obiectivul general al evaluării intermediare este analizarea impactului socio-economic al Programului Național de Dezvoltare Rurală asupra dezvoltării durabile și echilibrate a spațiului rural românesc și asupra priorităților comunitare, precum și aprecierea eficacității, eficienței și relevanței Programului.

3.3. Structura raportului de evaluare

Raportul final privind Evaluarea Intermediară a PNDR descrie rezultatele obținute pe parcursul întregului proiect și consemnează detaliile de natură tehnică, financiară și administrativă privind implementarea proiectului.

Acest raport este aprobat oficial de Autoritatea de Implementare (MADR), pe baza aprobării Comitetului de Coordonare a Evaluării a PNDR. Autoritatea de Implementare urmărește modul în care comentariile și propunerile făcute de Comitetul de Coordonare a Evaluării au fost preluate, analizate și integrate de către evaluator în cadrul raportului. Comitetul de Coordonare va întocmi o analiză a calității Raportului Final de Evaluare pe baza unei grile de Evaluare a calității Raportului de Evaluare.

Structura acestui Raport Final de Evaluare este următoarea:

1. SUMAR ADMINISTRATIV
2. INTRODUCERE
3. CONTEXTUL EVALUĂRII
4. METODOLOGIA
5. DESCRIEREA PROGRAMULUI, A MĂSURILOR ȘI A BUGETULUI
6. RĂSPUNSURI LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE
7. BILANȚUL PNDR: PREVIZIUNE, REALIZĂRI ȘI REZULTATE
8. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

4. ABORDAREA METODOLOGICĂ

Metodologia luată în considerare pentru desfășurarea evaluării s-a orientat pe dezvoltarea aspectelor generale ale Cadrelor Comune de Evaluare, consolidând formarea continuă a tuturor actorilor implicați în proces, cu scopul de a crește consistența rezultatelor evaluării și de a genera procese, instrumente și experiențe care să poată contribui la îmbunătățirea execuției Programului pe termen scurt. Metodologia a dezvoltat cele patru etape ale procesului de evaluare și a mai luat în considerare limitele găsite pe parcursul desfășurării sale.

4.1. Structurare: Metodologia generală și sistemul de indicatori de evaluare

Procesul de structurare a permis stabilirea valabilității și pertinentei informației de plecare și modul de răspuns la principalele subiecte de evaluare.

4.1.1. Planificarea și logica intervenției

Analiza logicii interne și a formulării PNDR-ului a permis evaluatorilor să înțeleagă ierarhia obiectivelor Programului și strategiile de implementare propuse care au făcut obiectul evaluării. În acest sens s-au luat în considerare:

- **Valabilitatea evaluării ex-ante și a obiectivelor generale:** S-a studiat evaluarea ex-ante a PNDR-ului pentru a aprecia relevanța continuității obiectivelor stabilite în cadrul Programului și s-au extras, când a fost cazul, recomandări pentru a propune o reorientare a Programului astfel încât să răspundă posibilelor schimbări observate.
- **Pertinența și coerența strategiei și a contribuției sale la prioritățile comunitare de tip orizontal:** S-a evaluat integrarea priorităților orizontale (protecția mediului și egalitatea de șanse dintre bărbați și femei) în cadrul PNDR 2007-2013 și coerența lor cu alte politici comunitare (Strategia Europeană de Ocupare a Forței de Muncă, Societatea Informațională, Dezvoltarea Locală, Cercetare, Dezvoltare, Inovație, etc.). Relevanța s-a evaluat analizând legătura dintre obiectivele prioritare ale Programului, principalele puncte stabile identificate în analiza anterioară și axele Programului. Rezultatul analizei se încorporează ca punct de plecare pentru răspunsul la întrebările de evaluare care vizează aceste priorități orizontale.

4.1.2. Criterii de evaluare în vederea formulării răspunsului la întrebările de evaluare

Echipa de evaluare a definit criteriile specifice pentru fiecare din întrebările de evaluare în parte. Aceste criterii permit stabilirea pasului intermediar pentru a face legătura dintre întrebările de evaluare, indicatorii relaționați și sursele de informare disponibile.

Criteriile de evaluare au fost definite la faza 1 a evaluării plecând de la desfășurarea logică a Programului și înțelegerea fiecărei măsuri în parte și a temelor de evaluare. La elaborarea criteriilor de evaluare s-a acordat o atenție specială relației lor logice cu obiectivele specifice și operative ale fiecărei măsuri evaluate, astfel încât să se poată stabili un pas intermediar între temele de evaluare și realizările implementate în cadrul fiecărei măsuri.

Fiecare criteriu caută să evalueze aspecte concrete ale întrebării astfel încât, prin integrarea lor să se poată obține un răspuns complet și coerent la întrebările de evaluare. Anexa 8 cuprinde lista de criterii propuse pentru fiecare întrebare și legătura lor cu indicatorii de evaluare.

Definirea și înțelegerea criteriului propus permite stabilirea informației primare și secundare necesare pentru a răspunde la fiecare întrebare de evaluare. Această structurare a întrebărilor, criteriilor și indicatorilor se leagă de procesul participativ și de culegere și prelucrare a informațiilor, astfel încât întreaga informație disponibilă să se poată procesa pentru a îmbunătăți înțelegerea întrebării și precizia răspunsului la întrebările de evaluare. Procesul ulterior de observare permite validarea și actualizarea criteriilor de evaluare în funcție de noile surse de informații care apar pe parcurs.

4.1.3. Metodologia de răspuns

Modelul de evaluare bazat pe un ansamblu de întrebări cheie necesită o metodă strictă de răspuns la fiecare din întrebări astfel încât să permită interrelaționarea răspunsurilor de evaluare. Pașii care s-au urmat pentru tratarea subiectelor de evaluare sunt următorii:

- **Scopul și înțelegerea întrebării:** Pentru a stabili efectul său.
- **Criterii și indicatori de evaluare:** Sunt elaborați de către echipa de evaluare în funcție de efectul fiecărei întrebări, de analiza contextului Programului și de sursele de informații disponibile.
- **Răspunsul:** Răspunsul la întrebare prezintă succint și argumentat concluziile și analizele anterioare. Se formulează atunci când respectivul proces s-a încheiat.
- **Concluzii și recomandări:** Răspunsul nu se prezintă în mod izolat ci se relaționează cu strategia și execuția PNDR-ului în contextul său pentru a emite concluzii în ceea ce privește Programul și a recomanda acțiuni corective care au ca scop îmbunătățirea impactului său final și a procesului de supraveghere și evaluare.
- **Limitările răspunsului:** Luarea în calcul a limitărilor răspunsului este esențială pentru evaluarea efectului acestuia. Astfel, este o informație necesară pentru recomandarea de îmbunătățiri privind gestiunea viitoare a Programului care să ajute la soluționarea limitelor identificate.

4.1.4. Sistemul de indicatori

Informația cantitativă compilată pentru răspunsul la întrebările de evaluare s-a structurat sub forma indicatorilor specifici.

Înțelegerea întrebărilor de evaluare și stabilirea criteriilor de evaluare se continuă cu stabilirea indicatorilor de evaluare. Se definesc indicatorii specifici pentru fiecare întrebare de evaluare în parte în funcție de efectul acesteia.

Acești indicatori sunt:

- Indicatori de impact și de monitorizare (realizare și rezultat) a Programului.
- Indicatori specifici adiționali (înțelegerea contextului și verificarea participativă).
- Indicatorii calitativi care au rezultat din prelucrarea informației primare primite de la responsabilii cu managementul PNDR-ului, beneficiari și actori externi.

4.1.5. Pertinența sistemului de indicatori și a sistemelor de prelucrare a informației.

La acest punct se vor studia doar sistemele de indicatori propuși în mod expres în cadrul PNDR. Acești indicatori se vor compara cu ansamblul indicatorilor, instrumentelor și surselor de informații folosite în efectuarea evaluării, cu scopul de a identifica propuneri de îmbunătățire pentru gestiunea procesului de supraveghere a desfășurării Programului. Indicatorii de realizare și de rezultat ai PNDR-ului sunt instrumentul proiectat de către Program în vederea monitorizării sale. Bazele de date aferente gestiunii Programului înregistrează informația cu privire la acest sistem de indicatori.

Responsabilii cu managementul Programului au oferit evaluatorilor toate datele rezultate în urma procesului de monitorizare disponibile pentru evaluare. Pe întreg parcursul evaluării se citează întotdeauna sursa de date examinată în cadrul fiecărui răspuns. Prin urmare, este posibilă trasarea procesului de culegere și prelucrare de date privind indicatorii pe întreg parcursul evaluării. De asemenea, se ia în considerare procesul de culegere și prelucrare a informațiilor de monitorizare de către responsabilii cu managementul PNDR-ului și se emit concluzii pentru îmbunătățirea eficienței și preciziei sistemului de strângere a datelor.

4.2. Observație: Originea datelor folosite și procesul de strângere a datelor

Transparența și fiabilitatea procesului de observare au fost determinante pentru validarea evaluării care se sprijină în principal pe informația primară și secundară culeasă în cadrul acestui proces. Observarea a plecat de la informațiile disponibile prin intermediul indicatorilor de monitorizare a PNDR-ului și a presupus desfășurarea de procese

specifice pentru colectarea informațiilor primare și secundare de tip cantitativ și calitativ, după cum se descrie în continuare.

4.2.1. Surse de informații primare și secundare

Metodologia de evaluare intermediară a PNDR-ului se bazează pe două surse de informații complementare:

- **Informația primară:** Formată dintr-o bază calitativă și cantitativă obținută plecând de la un proces participativ de interviuri chiar cu beneficiarii și actorii cheie în cadrul Programului: Responsabilii naționali, actorii externi și beneficiarii. Culegerea de date primare s-a realizat conform unui sondaj reprezentativ cu un procent de eroare statistică mai mic de 4% și o fiabilitate de 95%.
- **Informația secundară:** O bază în principal cantitativă, în cadrul căreia s-a apelat la surse primare de informații în vederea elaborării diversilor indicatori cantitativi. Astfel, au fost consultate bazele statistice și documentele de reglementare, actele și convențiile care afectează Programul. De asemenea, s-au consultat studiile de evaluare ex-ante, documentele de programare și rapoartele de control realizate cât și rapoartele de de progrese anuale ale PNDR.

Răspunsul la întrebările de evaluare și valorificarea aspectelor generale ale PNDR-ului articulează cele două surse de informații astfel că, la fiecare punct al evaluării s-a luat în considerare informația primară și secundară existentă.

4.2.2. Tehnici pentru culegerea și procesarea datelor

În vederea realizării unei analize cantitative standardizate s-au elaborat fișe de monitorizare pentru fiecare din măsurile care fac obiectul evaluării, care sintetizează și structurează informațiile de monitorizare disponibile (Anexa 9). Cu aceste fișe se obține cuantificarea obiectivelor specifice fiecărei măsuri conform sistemului comun de indicatori din cadrul PNDR. De asemenea, s-au cuantificat indicatori adiționali pentru fiecare măsură care aduc informații complementare cu privire la aspecte neacoperite de către indicatorii comuni.

În afară de consultarea, procesarea și analiza datelor oferite de către Autoritatea de Management s-au analizat și alte baze de date disponibile relaționate cu tematica evaluării care oferă evaluatorilor informații complementare pentru a verifica datele, a aprofunda analizele și a compara rezultatele și concluziile obținute.

Pentru culegerea de informații primare a fost propus un proces participativ cu responsabilii cu managementul PNDR-ului, cu beneficiarii Programului și cu alți actori externi. La pregătirea procesului participativ s-au avut în vedere următoarele criterii:

- Corespondența întrebărilor de evaluare propuse cu interlocutorul selectat.
- Interpretarea întrebărilor de evaluare: Marchează efectul chestionarului, determinând nivelul de dezagregare a informației ce s-a dorit a se obține, modurile în care s-au prelucrat și valorificat concluziile procesului analitic prevăzut a se solicita fiecărui interlocutor.
- Formularea întrebărilor din cadrul interviului: S-a elaborat o listă de întrebări adecvate pentru tipul de întâlnire (interviu personal și interviu telefonic).

S-a codificat fiecare întrebare și răspuns în vederea prelucrării lor prin intermediul bazei de date on line și a altor sisteme informatice de analiză statistică.

Chestionarele pentru beneficiari au propus opțiuni de răspunsuri multiple închise, pentru a facilita prelucrarea analitică a informației. Acestea includ o serie de întrebări specifice pentru fiecare măsură și alte întrebări comune tuturor măsurilor cu privire la aspecte generale ale PNDR-ului. Sondajul de opinie este de tip aleatoriu stratificat, cu diviziuni ale universului studiat pe axe, măsuri și subgrupuri specifice fiecărei măsuri luând în considerare tipologia stabilită. Calculul sondajului s-a realizat pe axă la un Nivel de Încredere de 95%, 2 sigma, cu o rată de eroare de 4%, și o variabilitate maximă estimată ($p=q$). Dimensiunile eșantionului și numărul de interviuri realizate sunt:

Tabel 3: Eșantionare și interviuri realizate cu beneficiarii

Beneficiari	Eșantion	Interviuri realizate
-------------	----------	----------------------

	Beneficiari	Eșantion	Interviuri realizate
Chestionar comun tuturor măsurilor	1.108.206	600	1.787
Axa 1 "Promovarea cunoașterii și îmbunătățirii potențialului uman"	11.136	570	610
Axa 2 "Îmbunătățirea mediului înconjurător și al peisajului"	1.094.464*	600	607
Axa 3 „Creșterea calității vieții în zonele rurale și diversificarea economiei rurale”	2.499	484	489
Axa 4: "Leader"	107	91	97

Sursă: Elaborare proprie. Date: Informații rezultate în urma procesului de supraveghere oferite de către MADR.

*Pentru axa 2, au fost luate în calcul cererile autorizate la plată

În cazul răspunsurilor la chestionarul general, dimensiunea eșantionului garantează un nivel de încredere de 99%, mai mare decât cel planificat inițial. Selecția persoanelor interviuate în cadrul fiecărei axe s-a realizat după măsura și tipologia specifică, având în vedere distribuția beneficiarilor pentru fiecare nivel inferior de agregare.

Interviul cu responsabilii măsurilor aduce informații din experiența obținută din managementul PNDR-ului. Se discută prin întrebări deschise cu privire la măsura specifică la care participă fiecare responsabil. În plus, s-a propus un chestionar de evaluare generală a PNDR-ului cu răspuns opțional în funcție de tipul responsabilităților celor interviuați.

Interviurile s-au realizat personal de către membrii echipei de evaluare, cu o programare prealabilă, conform unui chestionar stabilit și aprobat de către Autoritatea Contractantă trimis din timp responsabililor. Au fost interviuați responsabilii de coordonarea Programului din cadrul MADR și APDRP și responsabilii cu execuția și monitorizarea axelor și măsurilor din cadrul MADR, APDRP și APIA.

Actorii externi nu sunt implicați în mod direct în managementul Programului, nefiind nici beneficiarii acestuia, însă mediul lor profesional este afectat de implementarea PNDR-ului și au contribuit cu informații relevante pentru înțelegerea Programului. S-a elaborat un chestionar specific centrat pe realizările PNDR-ului care nu tratează chestiunile interne de management al Programului și au fost interviuați membrii Comitetului de Monitorizare a PNDR-ului.

Studiile de caz au reprezentat o sursă de informații complementară pentru detalierea răspunsurilor finale de evaluare. Realizarea studiilor de caz a avut drept obiective:

- Ilustrarea: Studiul trebuie să reprezinte măsura însăși și este necesar să ilustreze un punct specific al desfășurării sale.
- Explorarea: Trebuie avută în vedere implementarea ipotezei pentru cercetări viitoare (trasabilitate) și identificarea punctelor de vedere ale părților implicate.
- Analiza critică: Permite validarea și verificarea premiselor stabilite prin Program.
- Analiza implementării: Examinează difuzarea serviciilor și a mecanismelor sale în diferite puncte de desfășurare a acțiunii.
- Analiza impactului Programului: Cuprinde procesele generatoare de schimbări.

Studiile de caz au fost selectate în colaborare cu Autoritatea Contractantă pe baza criteriilor de reprezentativitate sau utilitate, răspunzând relației existente între numărul de beneficiari direcți, teritoriul influențat și bugetul alocat execuției proiectului analizat.

Pentru prelucrarea și tratarea informațiilor obținute în urma procesului de supraveghere a PNDR-ului s-a construit un site web care permite accesarea de informații actualizate cu privire la beneficiarii măsurilor PNDR-ului, fiind util pentru aceștia și pentru managerii diferitelor măsuri. Site-ul a fost proiectat, la nivel de programare, pentru o maximă inter-operabilitate cu alte sisteme informatice mai comune. Design-ul interfeței pentru utilizator s-a dorit a fi simplu și transparent prin elemente modulare care să faciliteze accesul utilizatorilor. În plus, s-a respectat cu strictețe confidențialitatea prelucrării datelor. Acest site a fost folosit de către echipa de evaluatori pentru prelucrarea informațiilor.

4.3. Analiza în vederea formulării răspunsului

Evaluarea intermediară oferă informații care merg dincolo de simpla constatare a nivelului de realizare a anumitor indicatori de monitorizare sau de răspunsul la o serie de întrebări concrete. Trebuie luată în considerare ca un proces de învățare pentru toți actorii.

4.3.1. Logica prelucrării informațiilor

Răspunsul la întrebările de evaluare s-a realizat plecând exclusiv de la informațiile primare și secundare compilate de către evaluatori. Nivelul răspunsurilor este, prin urmare, cel al acestor informații. Profunzimea analizelor în vederea formulării răspunsurilor este în directă legătură cu calitatea și precizia informației oferite de către sursele consultate.

Răspunsurile la întrebările de evaluare structurează informația de la particular la general realizând un proces de evaluare, făcând legătura dintre informația primară și secundară și conținutul specific fiecărei măsuri.

Concluziile evaluatorilor emise plecând de la informațiile secundare au făcut obiectul unei duble validări prin intermediul surselor de informații primare, ceea ce a permis așezarea datelor analitice în contextul adecvat pentru corecta lor interpretare. În plus, validarea încrucișată a surselor de informații primare a permis identificarea și corectarea, după caz, a erorilor de percepție rezultate din pozițiile pe care le ocupă în procesul de execuție a PNDR-ului atât managerii cât și beneficiarii.

4.3.2. Procesul de validare cantitativ/calitativ

Evaluarea a realizat o validare încrucișată a informațiilor calitative și cantitative obținute din răspunsurile la întrebările de evaluare. Astfel se pot identifica și corecta nereguli în ceea ce privește culegerea și prelucrarea datelor prin comparație cu surse de informații alternative.

S-a acordat o atenție specială determinării consistenței datelor cantitative provenite din surse secundare diferențiate, cu scopul de a stabili eficiența și operativitatea sistemului de culegere și prelucrare a datelor obținute în urma procesului de monitorizare a Programului.

Informația primară provenită de la responsabilii cu managementul PNDR-ului a folosit pentru analiza contextului de execuție a Programului și pentru stabilirea condițiilor specifice de lansare și punere în funcțiune a fiecărei măsuri în parte, în afară de stabilirea gradului de îndeplinire a estimărilor privind execuția fiecărei măsuri.

În sfârșit, informația primară provenită din procesul participativ în cadrul căruia au fost intervievați peste 1.700 de beneficiari ai Programului, a oferit o validare complementară a concluziilor trase de către evaluatori care, respectând nivelul de semnificație al acestui proces, trebuie să se încadreze în limitele de evaluare obținute prin procesul participativ. Acest proces participativ a permis o validare externă a procesului realizat cu responsabilii cu managementul PNDR-ului și a servit ca o alertă pentru a detecta diferențele de percepție în ceea ce privește execuția măsurilor sau erorile de execuție nedeterminate.

4.3.3. Analiza eficacității și eficienței Programului

Analiza eficacității și eficienței Programului s-a realizat pe baza costurilor și obiectivelor programate raportate la nivelul acestora la data de 30 septembrie 2010.

Pentru analiza eficienței s-a avut în vedere relația dintre costul realizat pe indicator și costul programat. Datorită faptului că se realizează o evaluare intermediară și nu se dispune de costul total al proiectelor aflate în faza de implementare, deoarece nu au fost efectuate toate plățile, s-a avut în vedere valoarea publică a contractelor semnate până la 30 septembrie 2010 depuse în cadrul măsurilor lansate până la 30 iunie 2010.

S-a calculat devierea costurilor unitare ale contractelor semnate față de costurile programate pentru fiecare măsură. Devierea pozitivă indică un cost unitar al indicatorilor aferenți contractelor semnate superior celui programat, măsura fiind ineficientă. Dacă devierea este negativă costul realizat este inferior celui programat, măsura fiind eficientă. Au fost stabilite următoarele criterii de evaluare:

- Eficiență medie: devierea înregistrată se încadrează în +/- 10%
- Eficiență medie-ridicată: devierea înregistrată se încadrează între -10% și -20%

- Eficiență ridicată: gradul de deviere este sub -20%
- Eficiență medie-scăzută: devierea înregistrată se încadrează între 10% și 20%
- Eficiență scăzută: devierea înregistrată se încadrează între 20% și 40%
- Ineficiență: devierea înregistrată este mai mare de 40%

Eficacitatea Programului în faza intermediară se evaluează în principal la nivel teoretic. Gradul real de îndeplinire a obiectivelor programate se poate constata doar prin verificarea finală a proiectelor implementate.

Eficacitatea teoretică așteptată în cadrul unei etape intermediare a perioadei este obținerea unui nivel de 50% din cel programat pentru obiectivele corespunzătoare. Evaluarea finală a eficacității fiecărei măsuri s-a realizat conform următoarelor criterii:

- Eficacitate ridicată: grad de realizare mai mare de 40% din nivelul programat pentru întreaga perioadă
- Eficacitate medie: grad de realizare între 20% și 40% din nivelul programat pentru toată perioada.
- Eficacitate medie-scăzută: grad de realizare între 10% și 20% din nivelul programat pentru întreaga perioadă
- Eficacitate scăzută: grad de realizare mai mic de 10% din nivelul programat pentru toată perioada.

4.3.4. Alte experiențe dobândite

Evaluarea intermediară trebuie să se considere un instrument pentru îmbunătățirea procesului de implementare a PNDR-ului. Concluziile și recomandările s-au formulat cu intenția de a sublinia lecții extrase din experiență care pot fi acceptate și reținute de către responsabilii cu managementul măsurilor și de către beneficiari. Această învățare merge dincolo de un simplu *feed-back* de informare; având în vedere că lecțiile din experiență documentate în cadrul acestui raport de evaluare intermediară pot fi aplicate pentru a reprograma și îmbunătăți implementarea PNDR-ului.

În afară de abordarea ce derivă din prelucrarea informațiilor din răspunsurile oferite la întrebările de evaluare, procesul participativ oferă două forme de învățare care trebuie luate în calcul, pentru că acestea contribuie la crearea unei culturi de management necesare în cadrul tuturor Programelor Europene:

- Învățarea directă: unde populația interviuată învață în mod direct din succesele sau eșecurile propriilor intervenții, reflectând asupra respectivelor acțiuni realizate. În plus, intră în dialog direct cu responsabilii măsurii prin intermediul interviurilor.
- Învățarea indirectă: Se analizează observațiile directe și se revizuiesc ipotezele de lucru ale fiecărui actor. Recomandările de evaluare sunt un rezultat al acestei formări.

4.4. Evaluare: Sinteza rezultatelor procesului de evaluare

Procesul de evaluare s-a orientat către formularea unor concluzii finale care caracterizează stadiul de implementare al PNDR-ului la momentul evaluării, realizările, impactul și rezultatele sale. În plus, se fac recomandări operative în vederea îmbunătățirii planificării, execuției, supravegherii și evaluării Programului pentru a îmbunătăți și maximiza rezultatele și impactul său final.

Răspunsul la întrebările de evaluare stabilește impactul Programului în ceea ce privește fiecare din subiectele de evaluare propuse. Analiza eficacității determină corespondența dintre rezultatele obținute și obiectivele propuse. Analiza eficienței stabilește relația dintre resursele folosite de către Program și realizările obținute. Analiza coerenței stabilește relația logică dintre programarea inițială și execuțiile practice evaluate. În final, toate rezultatele se plasmuiesc într-un ansamblu de concluzii și recomandări care răspund obiectivelor deja menționate la paragraful anterior.

4.5. Limitări interne și externe ale procesului de evaluare

Procesul de evaluare are asociată evaluarea limitărilor aferente fiecărei etape. Acestea se concretizează în 2 tipologii:

- Limitările externe sunt acele limitări care se datorează unor factori care scapă controlului procesului de evaluare. Pot fi limitări externe Programului sau pot deriva direct din planificarea Programului și din modul în care acesta a fost pus în aplicare și s-a executat.

- Limitările interne sunt limitările proprii procesului de evaluare și instrumentelor de evaluare selectate pentru a răspunde la întrebările de evaluare. Identificarea acestora ajută la prevenirea devierilor în ceea ce privește formularea rezultatelor de evaluare pentru că permite identificarea nivelului de semnificație și de importanță a fiecărei informații care se procesează în cadrul evaluării.

5. Descrierea Programului, a măsurilor și a bugetului

5.1. Obiectivele majore ale Programului prin raportarea la nevoile identificate în faza de analiza

5.1.1. Nevoile identificate în faza de analiză a Programului

Determinarea obiectivelor generale, strategice și specifice ale PNDR precum și a echilibrului financiar între acestea sunt rezultatul unei analize de bază legate de **contextul socio-economic general din zona rurală** (*situația economică generală, situația demografică a zonei rurale, piața muncii, veniturile și nivelul de sărăcie, situația creditului rural, utilizarea terenurilor*), **performanța sectoarelor agricol, forestier și alimentar** (*competitivitatea agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, dezavantajele structurale ale agriculturii, nevoile de restructurare din domeniul industriei și comercializării produselor alimentare și silvicultura*), **condițiile de mediu** (*conservarea biodiversității pe terenurile agricole și forestiere, managementul resurselor naturale în agricultură și silvicultură, agricultura ecologică și schimbările climatice*), **economia rurală și calitatea vieții** (*structura economiei rurale, dezvoltarea afacerilor și turismului, serviciile în spațiul rural*) și **dezvoltarea locală** și al unei analize din perspectiva punctelor forte și a punctelor slabe (SWOT).

Evaluarea *ex ante* constată că analiza corespunde situației reale a spațiului rural românesc în momentul elaborării Programului și prezintă o ierarhizare a nevoilor și a disparităților din mediul rural, care s-au menținut în perioada 2007-2010.

Nevoile determinate în cadrul evaluării *ex ante* se raportează la obiectivele strategice, așa cum se prezintă în tabelul de mai jos:

Tabel 4: Nevoile determinate în evaluării ex ante

Nevoi determinate în analiza SWOT	Obiectiv strategic
A oferi persoanelor care părăsesc agricultura, training adecvat în dezvoltarea de afaceri noi și de oportunități de angajare	OS1 „Îmbunătățirea competențelor fermierilor și a altor persoane implicate în sectoarele agroalimentar și forestier, ca mijloc de încurajare a unui management mai bun al exploatațiilor agricole, pădurilor și unităților de procesare”
A sprijini persoanele care rămân în sector de a-și crește veniturile prin creșterea eficienței, prin dobândirea de cunoștințe și transfer de tehnologie	OS1 „Îmbunătățirea competențelor fermierilor și a altor persoane implicate în sectoarele agroalimentar și forestier, ca mijloc de încurajare a unui management mai bun al exploatațiilor agricole, pădurilor și unităților de procesare” OS2 „Îmbunătățirea competitivității fermelor comerciale și de semi-subsistență și a asociațiilor acestora, prin respectarea principiilor dezvoltării durabile”
A dezvolta competitivitatea din sectorul agroalimentar prin încurajarea investițiilor în sectoare și produse noi	OS2 „Îmbunătățirea competitivității fermelor comerciale și de semi-subsistență și a asociațiilor acestora, prin respectarea principiilor dezvoltării durabile” OS3 „Restructurarea și modernizarea sectoarelor de procesare și marketing al produselor agricole și forestiere, în paralel cu respectarea principiilor dezvoltării durabile”
A dezvolta sectorul agroalimentar să-și crească valoarea adăugată	OS3 „Restructurarea și modernizarea sectoarelor de procesare și marketing al produselor agricole și forestiere, în paralel cu respectarea principiilor dezvoltării durabile”

Nevoi determinate în analiza SWOT	Obiectiv strategic
A promova inițiativele prietenoase cu mediul și conservarea	OS3 „Restructurarea și modernizarea sectoarelor de procesare și marketing al produselor agricole și forestiere, în paralel cu respectarea principiilor dezvoltării durabile” OS4 „Continuarea utilizării terenurilor agricole din zonele defavorizate și promovarea agriculturii durabile” OS5 „Conservarea și îmbunătățirea stării resurselor naturale și habitatelor” OS6 „Promovarea managementului durabil al terenurilor forestiere”
A ridica gradul de constientizare a fermierilor cu privire la problemele de mediu	OS6 „Promovarea managementului durabil al terenurilor forestiere”
A încuraja și facilita diversificarea fermelor spre activități neagricole, a turismului de exemplu	OS8 „Creșterea atractivității zonelor rurale” OS10 „Promovarea potențialului endogen al teritoriilor”.
A îmbunătăți furnizarea de servicii în mediul rural, în special în zonele cel mai puțin accesibile	OS8 „Creșterea atractivității zonelor rurale”
Dezvoltare a satelor	OS8 „Creșterea atractivității zonelor rurale” OS10 „Promovarea potențialului endogen al teritoriilor”.
A crea locuri de muncă în mediul rural	OS7 „Menținerea și dezvoltarea activităților economice, prin creșterea numărului de locuri de muncă” OS10 „Promovarea potențialului endogen al teritoriilor”.
A încuraja parteneriate locale	OS9 „Dezvoltarea abilităților și stimularea conștientizării actorilor locali cu privire la importanța guvernantei locale” OS11 „Îmbunătățirea guvernării locale”

Sursa: PNDR v5

Măsurile se raportează la obiectivele specifice care se integrează pentru a răspunde nevoilor acestora. Astfel, există o relație detaliată referitoare la contribuția măsurilor la obținerea obiectivelor strategice, care se detaliază în tabelul din Anexa nr. 3. De asemenea, în această anexă se detaliază contribuția fiecărei măsuri în funcție de gradul său de execuție financiară și de ponderea sa în cadrul Axei și al Programului.

5.1.2. Ierarhizarea obiectivelor Programului

Axa 1 vizează creșterea competitivității sectoarelor agroalimentar și forestier din România, relația dintre obiectivele strategice ale Axei1, obiectivele specifice și măsuri este reprezentată în tabelul de mai jos:

OBIECTIV GENERAL		
Creșterea competitivității sectoarelor agro-alimentar și forestier		
OBIECTIV STRATEGIC	OBIECTIV STRATEGIC	OBIECTIV STRATEGIC
Îmbunătățirea competențelor fermierilor și ale altor persoane implicate în sectoarele agroalimentar și forestier, ca mijloc de încurajare a unui management mai bun al exploatațiilor agricole, pădurilor și unităților de procesare.	Îmbunătățirea competitivității fermelor comerciale și de semi-subsistență și asociațiilor acestora, în paralel cu respectarea principiilor dezvoltării durabile.	Restructurarea și modernizarea sectoarelor de procesare și marketing a produselor agricole și forestiere, în paralel cu respectarea principiilor dezvoltării durabile.
OBIECTIVE ESPECIFICE		
Sprrijinirea fermierilor și persoanelor care își desfășoară activitatea în sectoarele agroalimentar și forestier, pentru îmbunătățirea capitalului uman prin sprijinirea acestora în vederea adaptării la noul context	Accelerarea adaptării structurale a agriculturii și încurajarea fermelor de semi-subsistență să pătrundă pe piață Modernizarea exploatațiilor agricole. Creșterea adaptării fermelor din punct de vedere economic și de mediu.	Sprrijinirea industriei agro-alimentare. Îmbunătățirea modului de gospodărire a pădurilor și dezvoltarea produselor silvice.
MĂSURI		

M 111 „Formare profesională, informare și difuzare de cunoștințe.”	M 112 „Instalarea tinerilor fermieri”	M 123 „Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere”
M 143 „Furnizarea de servicii de consiliere și consultanță pentru agricultori”	M 113 „Pensionarea timpuriea fermierilor și lucrătorilor agricoli”	M 142 „Înființarea grupurilor de producători”
M 114 „Utilizarea serviciilor de consiliere”	M 121 „Modernizarea exploatațiilor agricole”	M 122 „Îmbunătățirea valorii economice a pădurii”
	M 141 „Sprijinirea fermelor agricole de semi-subsistență”	
	M 125 „Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii.”	

Axa 2 vizează menținerea și îmbunătățirea calității mediului rural prin promovarea unui management durabil atât al suprafețelor agricole cât și al celor forestiere, relația dintre obiectivele strategice ale Axei 2, obiectivele specifice și măsuri este reprezentată în tabelul de mai jos:

OBIECTIV GENERAL		
Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural		
OBIECTIV STRATEGIC	OBIECTIV STRATEGIC	OBIECTIV STRATEGIC
Continuarea utilizării terenurilor agricole din zonele defavorizate și promovarea agriculturii durabile	Conservarea și îmbunătățirea stării resurselor naturale și a habitatelor	Promovarea managementului durabil al terenurilor forestiere
OBIECTIVE ESPECIFICE		
Să contribuie în zona montană defavorizată la utilizarea continuă a terenurilor agricole, menținându-se astfel viabilitatea spațiului rural și, de asemenea, menținându-se și susținându-se activitățile agricole durabile	Să contribuie la dezvoltarea rurală durabilă prin încurajarea utilizatorilor de terenuri agricole să introducă sau să continue metode de producție agricolă, compatibile cu îmbunătățirea mediului, inclusiv biodiversității a apei, a solului și a peisajului rural. Sprijinirea fermierilor prin compensarea dezavantajelor specifice rezultate din implementarea rețele Natura 2000, pe baza obligațiilor ce revin din directivele privind protecția păsărilor și conservarea habitatelor naturale și a speciilor sălbatice.	Creșterea suprafeței de pădure cu rol de protecție a apei, solurilor, împotriva factorilor naturali și antropici dăunători, precum și de asigurare a funcțiilor recreative, pe baza rolului multifuncțional al acestora. Sprijinirea proprietarilor de terenuri forestiere prin compensarea dezavantajelor specifice rezultate din implementarea rețelei Natura 2000, pe baza obligațiilor ce revin din directivele pentru protecția păsărilor și conservarea habitatelor naturale și a speciilor sălbatice
MĂSURI		
M 211 „Sprijin pentru Zona Montană Defavorizată” M 212 „Sprijin pentru zone defavorizate – altele decât zona montană”	M 214 „Plăți de agro – mediu” M 213 „Plăți Natura 2000 pe teren agricol”	M 221 „Prima împădurire a terenurilor agricole” Măsura 223 „Prima împădurire a terenurilor non – agricole” M 224 „Plăți Natura 2000 pe teren forestier”

Axa 3 vizează încurajarea diversificării economiei rurale și îmbunătățirea calității vieții în spațiul rural, relația dintre obiectivele strategice ale Axei 3, obiectivele specifice și măsuri este reprezentată în tabelul de mai jos:

OBIECTIV GENERAL		
Încurajarea diversificării economiei rurale și îmbunătățirea calității vieții din spațiul rural		
OBIECTIV STRATEGIC	OBIECTIV STRATEGIC	OBIECTIV STRATEGIC
Menținerea și dezvoltarea activităților economice, prin creșterea numărului de locuri de muncă	Creșterea atractivității zonelor rurale	Dezvoltarea abilităților și stimularea constientizării actorilor locali cu privire la importanța guvernantei locale
OBIECTIVE ESPECIFICE		
Diversificarea activităților economice non-agricole din gospodăriile agricole și încurajarea micilor întreprinzători în spațiul rural Crearea, îmbunătățirea și diversificarea facilităților și	Crearea și modernizarea infrastructurii fizice de bază din zonele rurale Îmbunătățirea calității mediului social, natural și economic din spațiul rural Protejarea și conservarea patrimoniului cultural și natural rural	Dezvoltarea competențelor actorilor locali, pentru a stimula organizarea teritoriului

atracțiilor turistice Crearea, îmbunătățirea și diversificarea facilităților și atracțiilor turistice.

MĂSURI

M 312 „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de microîntreprinderi”	M 322 „Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a mostenirii rurale”	M 341 „Dobândire de competențe, animare și implementarea strategiilor de dezvoltare locală”
M 313 „Încurajarea activităților turistice”	M 313 „Încurajarea activităților turistice”	

Axa 4 vizează îmbunătățirea guvernantei locale și promovarea potențialului endogen al spațiului rural, relația dintre obiectivele strategice ale Axei 4, obiectivele specifice și măsuri este reprezentată în tabelul de mai jos:

OBIECTIV GENERAL

Demararea și funcționarea inițiativelor de dezvoltare locală

OBIECTIV STRATEGIC

Promovarea potențialului endogen al teritoriilor

OBIECTIV STRATEGIC

Îmbunătățirea guvernantei locale

OBIECTIVE ESPECIFICE

Participarea membrilor comunităților rurale la procesul de dezvoltare locală și încurajarea acțiunilor inovative	Stimularea formării de parteneriate, pregătirea și asigurarea implementării strategiilor de dezvoltare locală
Încurajarea actorilor de la nivel local de a lucra împreună cu reprezentanții altor comunități din interiorul sau exteriorul țării	

MĂSURI

M 41 „Implementarea strategiilor de dezvoltare locală	M 431.1 „Construcție parteneriate public-private “
M 421 „Implementarea proiectelor de cooperare “	M 431.2 „Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală, dobândirea de competențe și animarea teritoriului “

5.2. Structura Programului: Descrierea priorităților, măsurilor și a grupurilor țintă

5.2.1. Descrierea priorităților Programului Național de Dezvoltare Rurală

Prin Decizia 2006/144/CE (JO55.25.2.2006, p. 20), Consiliul European a adoptat orientările strategice ale Comunității privind dezvoltarea rurală în perioada de programare 2007-2013.

Acestea contribuie la identificarea și desemnarea de comun acord a regiunilor în care folosirea sprijinului comunitar pentru dezvoltare rurală creează cea mai mare valoare adăugată la nivelul UE, la stabilirea legăturii cu principalele priorități ale UE (Goteborg, Lisabona) și transpunerea acestora în politica de dezvoltare rurală, asigurarea coerenței cu celelalte politici comunitare, în special în domeniul coeziunii și al mediului și completarea punerii în aplicare a noii politici agricole comune (PAC) orientate către piață și a restructurării necesare atât în vechile state membre cât și în cele noi.

La baza selectării priorităților pentru Programul Național de Dezvoltare Rurală din România au stat Liniile Directoare Strategice ale Comunității (LDSC).

LDSC1 are în vedere transferul de cunoștințe, modernizarea, inovația și calitatea în lanțul alimentar și investițiile în capitalul uman și fizic în sectoarele prioritare.

Având în vedere LDSC1, resursele din **Axa 1** contribuie conform **Obiectivului Strategic 1** „Îmbunătățirea competențelor fermierilor și a altor persoane implicate în sectoarele agroalimentar și forestier, ca mijloc de încurajarea unui management mai bun al exploatațiilor agricole, pădurilor și unităților de procesare” (OS1) la oferirea serviciilor de formare profesională, informare și consultanță și la sprijinirea competențelor tehnice și manageriale din sectoarele agroalimentar și forestier precum și coordonarea dintre producătorii primari și sectorul agribusiness. De asemenea, aceleași resurse vor contribui conform **Obiectivului Strategic 2** „Îmbunătățirea competitivității fermelor comerciale și de semi-subsistență și a asociațiilor acestora, prin respectarea principiilor dezvoltării durabile” (OS2) la ridicarea sectorului agricol neperformant la potențialul său real, prin facilitarea activităților de modernizare și restructurare și conform **Obiectivului Strategic 3** „Restructurarea și modernizarea sectoarelor de procesare și marketing al produselor agricole și forestiere, în paralel cu respectarea principiilor dezvoltării durabile” (OS3) la îmbunătățirea calității și disponibilității

materiilor prime, la sprijinirea modernizării și restructurării sectoarelor de procesare agroalimentar și forestier, pentru a deveni competitive.

Măsurile corespunzătoare OS1 sunt: 111 „Formare profesională, informare și difuzare de cunoștințe”, 143 „Furnizarea de servicii de consiliere și consultanță pentru agricultori” și 114 „Utilizarea serviciilor de consiliere”.

Măsurile corespunzătoare OS2 sunt: 112 „Instalarea tinerilor fermieri”, 113 „Pensionarea timpurie a fermierilor și a lucrătorilor agricoli”, 141 „Sprijinirea fermelor agricole de semi-subsistență”, 121 „Modernizarea exploatațiilor agricole” și 125 „Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii”.

Măsurile corespunzătoare OS3 sunt: 123 „Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere”, 142 „Înființarea grupurilor de producători”, 122 „Îmbunătățirea valorii economice a pădurilor” și 123 „Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere”

Resursele din Axa 2 contribuie prin intermediul **Obiectivului Strategic 4** „Continuarea utilizării terenurilor agricole din zonele defavorizate și promovarea agriculturii durabile” (OS4) la transferul de cunoștințe prin aplicarea GAEC, prin **Obiectivul Strategic 5** „Conservarea și îmbunătățirea stării resurselor naturale și a habitatelor” (OS5) la sprijinirea creșterii ofertei de produse provenite din sistemele de producție prietenoase față de mediu prin plățile de agro-mediu, prin **Obiectivul Strategic 6** „Promovarea managementului durabil al terenurilor forestiere” (OS6) la extinderea suprafeței de pădure, ca resursă economică cu o importantă funcție de protecție a mediului prin lucrările de primă-împădurire a terenurilor agricole și non-agricole.

Măsurile corespunzătoare OS4 sunt: 211 „Sprijin pentru zona montană defavorizată” și 212 „Sprijin pentru zone defavorizate-altele decât zona montană”.

Măsurile corespunzătoare OS5 sunt: 213 „Plăți Natura 2000 te teren agricol (2010)” și 214 „Plăți de agro-mediu”.

Măsurile corespunzătoare OS6 sunt: 221 „Prima împădurire a terenurilor agricole” și 223 „Prima împădurire a terenurilor non-agricole”.

Resursele din Axa 3 contribuie conform **Obiectivului Strategic 7** „Menținerea și dezvoltarea activităților economice, prin creșterea numărului de locuri de muncă” (OS7) la sprijinirea activităților nonagricole, conform **Obiectivului Strategic 8** „Creșterea atractivității zonelor rurale” (OS8) la facilitarea investițiilor în spațiul rural și conform **Obiectivului Strategic 9** „Dezvoltarea abilităților și stimularea conștientizării actorilor locali cu privire la importanța guvernantei locale” contribuie la transferul de cunoștințe și inovație.

Resursele din Axa 4 contribuie conform **Obiectivului Strategic 10** „Promovarea potențialului endogen al teritoriilor” (OS10) și **Obiectivului Strategic 11** „Îmbunătățirea guvernării locale” (OS11) la transferul de cunoștințe.

Măsurile corespunzătoare OS7 sunt 312: „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi” și 313 „Încurajarea activităților turistice”.

Măsurile corespunzătoare OS8 sunt: 322 „Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale” și 313 „Încurajarea activităților turistice”.

Măsura corespunzătoare OS9 este 341 „Dobândirea de competențe, animarea și implementarea strategiilor de dezvoltare locală”.

Măsurile corespunzătoare OS10 sunt 411 „Competitivitate”, 412 „Mediu”, 413 „Calitatea vieții/diversificare” și 421 „Implementarea proiectelor de cooperare”.

Măsurile corespunzătoare OS11 sunt 431.1. „Construcție parteneriate public-private”

LDSC2 se referă la biodiversitate, conservarea și dezvoltarea sistemelor din agricultură și silvicultură cu valoare naturală înaltă, precum și a peisajelor agricole tradiționale, apa și schimbările climatice.

Având în vedere LDSC2, resursele din Axa 1 contribuie conform OS1 la protejarea mediului prin îmbunătățirea practicilor agricole și forestiere la furnizarea unor servicii de formare profesională și consultanță care vor sprijini adoptarea unor practici agricole prietenoase cu mediul, inclusiv adoptarea normelor comunitare privind cerințele de eco-condiționalitate; conform OS2 la menținerea și durabilitatea multor sisteme agricole de tip HNV, la respectarea normelor de mediu și utilizarea durabilă a unor tehnologii de producție și procesare și utilizarea surselor de energie regenerabilă de la nivelul fermelor și conform OS3 la sprijinirea viabilității sistemelor de procesare prietenoase cu mediul, la reducerea emisiilor de gaze prin promovarea și utilizarea biocombustibilului, la încurajarea aplicării mai multor măsuri de protecție a mediului, în sectorul de procesare.

Resursele din Axa 2 contribuie conform OS4 la menținerea biodiversității și a peisajului, la conservarea biodiversității terenurilor agricole de tip HNV, la protecția resurselor de apă și sol și la dezvoltarea sectorului agricol ecologic prin plățile de agro-mediu și la conservarea habitatelor naturale și a speciilor prioritare, de pe suprafețele

agricole prin Plățile Natura 2000 (OS5) și la protejarea resurselor de apă și sol și la atenuarea efectelor modificărilor climatice prin lucrările de primă-împădurire a terenurilor agricole și non-agricole (OS6).

Resursele din Axa 3 contribuie conform OS7 la obținerea de energie regenerabilă și la combaterea schimbării climatice, la investiții în infrastructură, protejarea resurselor de apă și aer (OS8) și la conștientizare și protejarea mediului conform (OS9).

Resursele din Axa 4 contribuie conform OS10 și OS11 la protejarea mediului și la conștientizare.

LDSC3 se referă la crearea condițiilor de creștere economică și a oportunităților de ocupare.

Având în vedere LDSC3, resursele din Axa 1 contribuie conform OS1 la creșterea productivității muncii și generarea de locuri de muncă viabile în sectoarele agroalimentar și forestier, conform OS2 la creșterea productivității muncii și a accesului pe piață în cadrul măsurilor de sprijin pentru modernizarea și restructurarea sectoarelor agroalimentar și forestier și conform OS3 la îmbunătățirea competitivității sectoarelor de comercializare și procesare, esențiale pentru creșterea economică durabilă și pentru crearea unor posibilități viabile de angajare în zonele rurale.

Resursele aferente Axei 2 contribuie la menținerea populației rurale și a nivelului calitativ al zonelor rurale, ca bază a creșterii economice și a oportunităților de ocupare (OS4), la conservarea biodiversității și a peisajelor tradiționale, ca bază de diversificare a economiei rurale prin activități turistice (OS5) și la conservarea valorii pădurilor ca modalitate de diversificare a economiei rurale prin activități turistice durabile (OS6).

Resursele din Axa 3 contribuie conform OS7 la crearea de locuri de muncă și la creșterea economică (OS8) și la stimularea antreprenoriatelor (OS9).

Resursele din Axa 4 contribuie conform OS10 la promovarea inițiativelor antreprenoriale și conform OS11 la promovarea sustenabilității.

LDSC4 are în vedere îmbunătățirea capacității administrative la nivel local, mobilizarea potențialului endogen de dezvoltare a zonelor rurale.

Având în vedere LDSC4, resursele din Axa 1 contribuie conform OS1 la integrarea fermierilor în activitatea de guvernare locală și la utilizarea potențialului endogen, la consolidarea capacității locale de a capta potențialul local endogen prin îmbunătățirea competitivității fermelor și structurilor asociative (OS2) și prin îmbunătățirea competitivității sectoarelor de comercializare și procesare printr-o coordonare mai bună cu grupurile de producători (OS3).

Resursele din Axa 3 contribuie la promovarea potențialului endogen (OS7), la creșterea condițiilor de dezvoltare rurală locală (OS8) și la sprijinirea creării parteneriatelor locale (OS9).

Resursele din Axa 4 contribuie la sprijinirea creării parteneriatelor locale (OS10) și la îmbunătățirea administrației locale (OS11).

LDSC5 „Abordarea noilor provocări” a fost introdusă ca urmare a revizuirii LDSC în urma Bilanțului de Sănătate al PAC și se referă la schimbările climatice, energia din surse regenerabile, gestionarea resurselor de apă, biodiversitate, restructurarea sectorului produselor lactate, infrastructura de internet în bandă largă.

Având în vedere LDSC5, resursele din Axa 1 contribuie conform OS2 la stimularea gestionării durabile a terenurilor, apei, producerea de energie din surse regenerabile, precum și a investițiilor în sectorul producției de lactate și conform OS3 la îmbunătățirea competitivității sectorului produselor lactate și prelucrarea biomasei din surse agricole/forestiere în vederea obținerii de energie din surse regenerabile.

Plățile de agro-mediu contribuie la atingerea obiectivelor LDSC5 prin gestionarea extensivă a suprafețelor de pășuni utilizate pentru pășunat prin evitarea utilizării îngrășămintelor și a pesticidelor pe terenurile agricole cu înaltă valoare naturală și prin conservarea terenurilor utilizate drept fânețe.

Resursele din Axa 3 contribuie la creșterea economică prin susținerea investițiilor în producerea de energie regenerabilă (OS7) și la asigurarea condițiilor de creștere economică prin susținerea investițiilor de interes public în energia regenerabilă și în infrastructură de internet în bandă largă.

Alegerea obiectivelor generale, strategice și specifice precum și echilibrul financiar dintre ele sunt rezultatul unei analize de bază și al unei analize SWOT, realizate în cadrul PNDR. În urma analizei, s-au desprins trei priorități: cunoștințe și competență (7%), competitivitatea sectoarelor primare din agricultură și silvicultură (57,5%) și nevoia de modernizare și restructurare a sectoarelor de procesare și comercializare din domeniile agroalimentar și forestier (35,5%).

Sub aspect financiar, cea mai importantă prioritate o reprezintă îmbunătățirea competitivității exploatațiilor comerciale și de semi-subsistență și a asociațiilor lor și este abordată în Obiectivul Strategic nr. 2 din PNS.

A doua mare prioritate este abordată în Obiectivul Strategic nr. 3 din PNS, care vizează nevoia de restructurare și modernizare a sectoarelor de procesare și comercializare din domeniile agroalimentar și forestier.

A treia prioritate este abordată în Obiectivul Strategic nr.1 și vizează competențele și cunoștințele din sectorul agricol și forestier.

5.2.2. Descrierea măsurilor

PNDR se adresează teritoriului rural românesc (cu o densitate a populației mai mică de 150 loc/km²), respectiv 93,6% din suprafața României careia îi corespunde 48% din populația totală a țării. Programul se bazează pe o abordare teritorială integrată prin asigurarea complementarității, consistenței și conformității cu alte fonduri comunitare și naționale și este structurat pe baza unei ierarhii clare a obiectivelor, după cum urmează:

- Obiective generale
- Obiective strategice
- Obiective specifice.

Au fost formulate patru **obiective generale**, fiecăruia fiindu-i asociată câte o Axă prioritară:

1. *Îmbunătățirea competitivității sectoarelor agricol și forestier (Axa 1);*
2. *Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural prin utilizarea durabilă a terenurilor agricole și forestiere (Axa 2);*
3. *Îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și diversificarea economiei rurale (Axa 3);*
4. *Demararea și funcționarea inițiativelor de dezvoltare locală (Axa LEADER).*

Toate aceste obiective vizate de către PNDR se realizează prin implementarea măsurilor prevăzute pentru fiecare axă:

Axa 1 „Îmbunătățirea competitivității sectoarelor agricol și forestier” (80% sprijin FEADR nerambursabil) include măsurile:

- 111 „Formare profesională, informare și difuzare de cunoștințe”
- 112 „Instalarea tinerilor fermieri”
- 121 „Modernizarea exploatațiilor agricole”
- 122 „Îmbunătățirea valorii economice a pădurii”
- 123 „Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere”
- 125 „Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii”
- 141 „Sprijinirea fermelor agricole de semi-subsistență”
- 142 „Înființarea grupurilor de producători”
- 143 „Furnizarea de servicii de consiliere și consultanță pentru agricultori”

Axa 2 „Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural” (82% sprijin FEADR nerambursabil) include măsurile:

- 211 „Sprijin pentru zona montană defavorizată”
- 212 „Sprijin pentru zone defavorizate-altele decât zona montană”
- 214 „Plăți de agro-mediul”
- 221 „Prima împădurire a terenurilor agricole”

Axa 3 „Îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și diversificarea economiei rurale” (80% sprijin FEADR nerambursabil) include măsurile:

- 312 „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi”
- 313 „Încurajarea activităților turistice”
- 322 „Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale”

Axa 4 „Leader” include măsurile și sub-măsurile:

- 4.1 „Implementarea strategiilor de dezvoltare locală”
- 411 „Creșterea competitivității sectoarelor agricol și forestier”

- 412 „Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural”
- 413 „Calitatea vieții și diversificarea economiei rurale”
- 4.21 „Implementarea proiectelor de cooperare”
- 431 „Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală, dobândirea de competențe și animarea teritoriului”
 - 431.1 „Construcție parteneriate public-private”
 - 431.2 „Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală dobândirea de competențe și animarea teritoriului”

Măsura 511 „Asistență tehnică”**Măsura 611 „Plăți complementare directe”**

În conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1698/2005, conținutul detaliat al măsurilor este inclus în Capitolul 5.3. al PNDR 2007-2013 și este prezentat în Anexa nr. 2 la acest document.

5.2.3 Descrierea grupurilor țintă ale PNDR

PNDR cuprinde o serie de măsuri menite să aducă îmbunătățiri în domeniile agricol, non-agricol și silvic. Programul a fost adaptat necesităților spațiului rural românesc prin desfășurarea unui amplu proces de consultare. Măsurile din Programul Național de Dezvoltare Rurală respectă legislația secundară a Comunității referitoare la prevenirea oricăror forme de discriminare bazate pe sex, rasă, origine etnică, convingeri religioase sau credințe, invaliditate, vârstă sau orientare sexuală.

Comparativ cu Programul SAPARD, noul Program aduce în plus mai mulți bani, mai multe forme de sprijin, mai multe categorii de beneficiari și își propune să acopere o arie mai largă de nevoi identificate în mediul rural, prioritatea acestuia fiind de a dezvolta exploatațile de dimensiuni mici și medii, micro-întreprinderile și IMM-urile, precum și parteneriatele public private astfel încât să se creeze o clasă de mijloc puternică în mediul rural.

Tabel 5: Grupurile țintă ale PNDR

MĂSURA	GRUPUL ȚINTĂ	BENEFICIARI FINALI
AXA 1 – „Îmbunătățirea competitivității sectorului agricol și forestier”		
111 – Formare profesională, informare și difuzare de cunoștințe	Furnizori ai acțiunilor de formare profesională, informare și difuzare a cunoștințelor	Beneficiarii finali sunt persoane adulte care activează în domeniile agriculturii, silviculturii (inclusiv proprietari de pădure) și industriei agro-alimentare.
112 – Instalarea tinerilor fermieri	Fermieri	Fermierii care: a) Au vârsta sub 40 de ani și se instalează pentru prima dată în exploatațile agricole, ca și conducători (șefi) ai exploatației; b) Dețin sau se angajează să dobândească competențe și calificări profesionale în raport cu activitatea pe care urmează să o desfășoare. c) Prezintă un Plan de afaceri pentru dezvoltarea activităților agricole din cadrul exploatației, d) Sunt membrii ai familiei de fermier, care au lucrat mai mult de 50% din timpul lor de lucru în cadrul fermei (nu neapărat în ferma familiei de fermier) cu cel puțin 12 luni înaintea instalării sale pe cont propriu.
121 – Modernizarea exploatațiilor agricole	Fermieri	Persoane fizice autorizate, asociații familiale autorizate și persoane juridice. Sunt exceptate de la sprijinul prin acesta măsura organizațiile de producători din sectorul legume și fructe pentru investiții sprijinite prin Pilonul I. Persoanele fizice neautorizate încă vor fi acceptate ca beneficiari potențiali dacă se angajează să se autorizeze până la data încheierii contractului de finanțare.
123 – Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și	Întreprinderile din industria agricolă și forestieră	Micro-întreprinderi și Întreprinderi Mici și Mijlocii - definite în conformitate cu Recomandarea (CE) nr.361/2003; Alte întreprinderi care nu sunt micro-întreprinderi, întreprinderi mici și mijlocii, definite în conformitate cu art. 28 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005, care au

MĂSURA	GRUPUL ȚINTĂ	BENEFICIARI FINALI
forestiere		mai puțin de 750 angajați sau cu o cifră de afaceri care nu depășește 200 milioane euro.
125 – Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii.	Organizații/federații de utilitate publică ale proprietarilor/deținătorilor de terenuri agricole, ,consiliile locale și asociațiile acestora, Administratorul fondului forestier al statului	a) Organizații/federații de utilitate publică ale proprietarilor/deținătorilor de terenuri agricole constituite în conformitate cu legislația în vigoare; b) Consilii locale și asociații ale acestora.
141 – Sprijinirea fermelor agricole de semi-subsistență	Fermieri pe exploatați de 2-8 UDE	Persoane fizice și persoane fizice autorizate în vârstă de până la 62 de ani, care prezintă un Plan de afaceri pentru restructurarea exploatații agricole. Persoanele fizice neautorizate încă vor fi acceptate ca beneficiari potențiali dacă se angajează să se autorizeze până la data încheierii contractului de finanțare.
142 – Înființarea grupurilor de producători	Grupurile de producători	Grupuri de producători recunoscute oficial începând cu 1 ianuarie 2007 până la 31 decembrie 2013, conform prevederilor legislației în vigoare.
AXA 2 – „Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural”		
211 – Sprijin pentru zona montană defavorizată	Fermieri	Beneficiarii acestei măsuri sunt fermierii care desfășoară activități agricole pe terenurile agricole situate în <i>Zona Montană Defavorizată</i> .
212 – Sprijin pentru zone defavorizate – altele decât zona montană	Fermieri	Beneficiarii acestei măsuri sunt fermierii care desfășoară activități agricole pe terenurile agricole situate în zona semnificativ defavorizată, respectiv în zonele defavorizate de condiții naturale specifice.
214 – Plăți de agro-mediu	Fermieri	Fermierul este utilizatorul unei suprafețe agricole localizată pe teritoriul României, identificabilă în Sistemul Integrat de Administrare și Control, cu o suprafață minimă de 1 ha iar parcelele eligibile au dimensiunea minimă de 0,3 ha.
AXA 3 - “ Îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și diversificarea economiei rurale”		
312 – Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi	Microîntreprinderi persoane fizice (neînregistrate ca agenți economici) - care se vor angaja ca până la data semnării contractului de finanțare să se autorizeze cu un statut minim de persoană fizică autorizată și să funcționeze ca micro-întreprindere.	Micro-întreprinderile atât cele existente cât și cele start-up care sunt înregistrate și își desfășoară activitatea propusă prin proiect, în spațiul rural.
313 – Încurajarea activităților turistice	Microîntreprinderi, persoane fizice (neînregistrate ca agenți economici) - care se vor angaja ca până la data semnării contractului de finanțare să se autorizeze cu un statut minim de persoană	a)Micro-întreprinderile; b) Persoane fizice (neînregistrate ca agenți economici) - care se vor angaja ca până la data semnării contractului de finanțare să se autorizeze cu un statut minim de persoană fizică autorizată și să funcționeze ca micro-întreprindere; c) Comunele prin reprezentanții lor legali conform legislației naționale în vigoare, precum și asociațiile de dezvoltare intercomunitară realizate doare între comune și înființate conform legislației naționale în vigoare.

MĂSURA	GRUPUL ȚINTĂ	BENEFICIARI FINALI
	fizică autorizată și să funcționeze ca micro-întreprindere, comunele prin reprezentanții lor legali, conform legislației naționale în vigoare și asociațiile acestora, ONG-uri	d) ONG-uri
322 – Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale”	Organisme publice ONG-uri Persoane fizice și juridice	a)Comunele prin reprezentanții lor legali conform legislației naționale în vigoare; b)Autoritățile locale (comune) sau asociații de dezvoltare intercomunitare prin operatorii regionali pentru investițiile în infrastructura de apă/apa uzată; c)Asociațiile de dezvoltare intercomunitare realizate între două sau mai multe comune înființate conform legislației naționale în vigoare; d)ONG-uri, asezăminte culturale și institutii de cult definite conform legislației naționale în vigoare; e)Persoane fizice și juridice care dețin în proprietate sau administrează obiective de patrimoniu cultural/natural de interes local și care aplică pentru componenta „c” a măsurii
AXA 4 - “ LEADER”		
431 - Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală, dobândirea de competențe și animarea teritoriului	431.1 Reprezentanți ai sectorului public și privat din potențialul teritoriului LEADER - Reprezentanți ai asociațiilor, ONG-urilor, organizațiilor care pot juca un rol important în diseminarea informațiilor privind LEADER în teritoriul potențial 431.2 Grupuri de Acțiune Locală	Pentru sub-măsura 431.1 beneficiari finali vor fi: - partenerii economici și sociali din teritoriul potențial LEADER - alți reprezentanți ai societății civile, cum ar fi fermierii, femeile din mediul rural, tinerii și asociațiile lor, din teritoriul potențial LEADER - partenerii publici care acoperă parțial sau total teritoriul LEADER Pentru sub-măsura 431.2 beneficiari finali vor fi Grupurile de Acțiune Locală.
ASISTENȚA TEHNICĂ		
511 – Asistența tehnică	Instituții și organisme implicate direct în implementarea PNDR 2007-2013	a)Autoritatea de Management pentru Programul Național de Dezvoltare Rurală, inclusiv structura cu atribuții specifice în implementarea PNDR din cadrul DADR; b)APDRP pentru funcțiile legate direct de implementarea PNDR; c)APIA pentru atribuțiile specifice funcțiilor de plată și control pentru PNDR; d)ITRSV pentru atribuțiile specifice privind funcțiile de evaluare a formularelor de aplicare și a controlului pe teren aferente măsurilor delegate din cadrul PNDR; e)Organismul de Certificare; f)Organismul de Coordonare; g)Autoritatea Competentă; h) Alte organisme implicate în implementarea PNDR.
REȚEAUA NAȚIONALĂ DE DEZVOLTARE RURALĂ		
Rețeaua Națională de Dezvoltare Rurală	Membrii RNDR	Membrii Rețelei Naționale de Dezvoltare Rurală: sectoare public, privat și non guvernamental, aducând astfel împreună reprezentanți ai autorităților publice la nivel local și central implicate în dezvoltarea rurală, ai societăților locale, instituțiilor, ONG-urilor direct interesate, (asociații profesionale, fundații etc) ca și promovarea cooperării intra și transnaționale din acest domeniu.

5.3. Implementarea Programului: actorii implicați și contextul instituțional

PNDR reprezintă instrumentul de accesare a Fondului European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) și a fost elaborat pentru perioada 2007 – 2013 de către Autoritatea de Management pentru PNDR din cadrul Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale din România în conformitate cu Articolul 16 al Regulamentului Consiliului UE nr. 1698/2005 și Liniile Directoare Strategice Comunitare pentru Dezvoltare Rurală.

Programul Național de Dezvoltare Rurală al României a fost înaintat Comisiei Europene spre aprobare în luna iunie 2007, primind avizul Comitetului de Dezvoltare Rurală în data de 20 februarie 2008. În data de 16 iulie 2008, prin decizia nr. 3831 Comisia Europeană a aprobat Programul de Dezvoltare Rurală al României.

România a avut obligația de a crea un cadru legislativ, statutar și administrativ pentru a garanta că vor fi protejate în mod eficient toate interesele financiare ale Comunității Europene.

În România, s-a optat pentru un sistem instituțional de administrare, control și implementare alcătuit din următoarele entități:

- **Autoritatea de Management (AM)**, reprezentată de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale - Direcția Generală Dezvoltare Rurală. Aceasta este responsabilă pentru implementarea și managementul Programului (DGDR-AM PNDR).
- **Agenția de Plăți** acreditată, reprezentată de Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit - are în responsabilitatea sa funcția de plată.
- **Organismul de Certificare**, reprezentat de Autoritatea de Audit constituită pe lângă Curtea de Conturi a României – are în responsabilitate certificarea veridicității, integralității și acurateței conturilor Agențiilor de Plăți acreditate.

Datorită faptului că la nivelul României funcționează două agenții de plăți pentru derularea fondurilor comunitare, respectiv **Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit** (APDRP) pentru FEADR și **Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură** (APIA) pentru FEAGA, s-a constituit un **Organism de Coordonare**, deoarece a existat necesitatea unui interlocutor unic al celor două agenții cu Comisia Europeană.

5.3.1. Autoritatea de Management

AM PNDR este reprezentată de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale prin Direcția Generală de Dezvoltare Rurală (DGDR). În vederea eficientizării implementării Programului, AM a făcut obiectul unui proces de restructurare, în prezent funcționând pe două nivele unul central responsabil în principal de managementul și coordonarea programului și unul județean care asigură implementarea măsurilor aflate în implementarea AM PNDR (141 și 142).

Autoritatea de Management pentru PNDR a delegat o parte din funcțiile specifice Agenției de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit, continuând să păstreze întreaga responsabilitate pentru managementul și implementarea eficientă și corectă a sarcinilor delegate.

Printre atribuțiile delegate se numără:

- Implementarea măsurilor din PNDR (primirea, evaluarea și contractarea cererilor de finanțare), exceptând Măsurile 141, 142 (pentru care AM va primi și evalua proiectele), 111 și 143, Operațiunile de Asistență Tehnică (pentru proiectele implementate de AM), inclusiv Rețeaua Națională de Dezvoltare Rurală, selecția Grupurilor de Acțiune Locală și submăsura 431.1 (aflate în implementarea Autorității de Management) pentru care Autoritatea de Management își păstrează sarcinile de implementarea mai sus menționate.
- Înregistrarea, colectarea și stocarea, într-o formă adecvată a monitorizării și evaluării, într-un sistem informatizat a informațiilor statistice privind implementarea financiară și fizică a PNDR. În acest sens, APDRP este responsabilă de furnizarea indicatorilor financiari, de realizare și rezultat care pot fi colectați în baza cererilor de finanțare și plată, rezultând astfel gradul de angajare și plată pentru măsurile Programului.
- Informarea beneficiarilor și a altor organisme participante la punerea în aplicare a acțiunilor asupra obligațiilor ce le revin ca urmare a acordării sprijinului, asupra necesității utilizării unui sistem de contabilitate separată, sau a unei codificări contabile adecvate pentru toate tranzacțiile aferente operațiunii, precum și a cerințelor privind transmiterea datelor către Autoritatea de Management și pentru înregistrarea realizărilor și rezultatelor.

AM PNDR asigură, pe de o parte, monitorizarea activităților ce nu au fost delegate APDRP și, pe de alta, coordonarea activităților legate de colectarea, prin intermediul sistemului de evaluare, a indicatorilor de rezultat indisponibili la nivelul APDRP și a celor de impact, relevanți pentru monitorizarea și evaluarea eficientă a Programului.

În privința măsurilor a căror implementare nu a fost delegată Agenției de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit, AM PNDR se asigură că agenția de plăți primește toate informațiile necesare, în special în ceea ce privește procedurile aplicate și controalele efectuate în raport cu operațiunile selectate pentru finanțare, înainte ca plățile să fie autorizate.

5.3.2. Agenția de plăți

APDRP este agenția de plăți acreditată, pentru implementarea măsurilor cu finanțare din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală prin efectuarea plăților aferente acestora. A fost creată pe structura deja existentă a Agenției SAPARD. Având în vedere complexitatea Programului, precum și multitudinea de măsuri implementate, APDRP este organizată pe trei nivele, astfel: nivelul central, nivelul regional reprezentat de 8 centre regionale și nivelul județean alcătuit din 42 de oficii județene.

În concordanță cu normele comunitare, Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit rămâne în totalitate responsabilă de legalitatea și respectarea termenelor de plată, inclusiv de protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene precum și de declararea cheltuielilor către Comisie și de gestionarea corespunzătoare a evidențelor contabile.

APDRP a delegat o parte din funcțiile specifice aferente măsurilor ce implică plăți pe suprafață Agenției de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA). În acest sens au fost semnate acorduri cadru de delegare, după cum urmează:

- Un Acord Cadru pentru implementarea măsurilor privind plățile compensatorii cuprinse în Axa 2 din PNDR. Prin acest acord APIA va fi responsabilă de primirea cererilor de plată, verificarea documentară, verificarea pe teren, stabilirea sancțiunilor, autorizarea și efectuarea plății din sumele aferente bugetului național. APDRP va fi responsabilă de rambursarea din fonduri comunitare a sumelor angajate de APIA din bugetul de stat.
- Un Acord Cadru între APDRP și APIA și Direcția Generală pentru Dezvoltare Forestieră și Consolidarea Proprietății (DGP) prin Inspectoratele Teritoriale de Regim Silvic și Vânatoare județene, privind delegarea:
 - Către APIA a sarcinilor de control privind măsurarea suprafețelor împădurite și respectarea Bunelor Condiții Agricole și de Mediu (GAEC) pentru măsurile silvice cu plăți pe suprafață din cadrul Axei 2.
 - Către DGP a proiectului tehnic de împădurire și a controlului pe teren privind lucrările de înființare și de întreținere a plantațiilor forestiere

5.3.3. Organismul de Coordonare

Deoarece România are două agenții de plăți, care au fost deja descrise, a fost constituită **Direcția pentru Coordonarea Agențiilor de Plăți** care acționează ca unic interlocutor cu Comisia Europeană.

Este vorba despre o direcție generală în structura APDRP condusă de un director general, numit prin ordin al ministrului și atribuțiile sale sunt exercitate independent față de toate entitățile implicate în gestionarea Programului Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013.

5.3.4. Organismul de Certificare

Autoritatea de Audit, constituită pe lângă Curtea de Conturi a României, reprezintă organismul de certificare pentru fondurile care sunt derulate în cadrul Programului Național de Dezvoltare Rurală.

Acest organism derulează verificările atât pe parcursul, cât și după sfârșitul fiecărui an financiar și este responsabil de certificarea veridicității, conformității și acurateței conturilor agenției de plăți acreditate, având la bază sistemul de management și control creat.

5.3.5. Autoritatea Competentă

Autoritatea Competentă este organizată la nivel de serviciu în cadrul MADR, subordonată în mod direct ministrului agriculturii și este responsabilă cu retrimiteră către comisie a documentului de acreditare a APDRP, APIA și a Organismului de Coordonare și documentele care descriu funcționarea acestora.

5.4. Fluxul de implementare a Programului

Pentru o mai bună înțelegere a mecanismului de funcționare a procesului de implementare, au fost analizate fluxurile de implementare în funcție de instituțiile implicate în implementarea măsurilor de investiții și în implementarea măsurilor de agro-mediu.

5.4.1. Flux general pe măsurile de agro-mediu - axei 2

Conform prevederilor Regulamentului Consiliului (CE) nr. 1698/2005, ale Acordului Cadru de Delegare a funcțiilor privind implementarea măsurilor din PNDR, încheiat în data de 30 august 2006 între Direcția Generală Dezvoltare Rurală-Autoritate de Management pentru PNDR și APDRP, precum și conform Acordului Cadru de Delegare încheiat în data de 04 octombrie 2007, prin care Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit delegă către APIA implementarea măsurilor compensatorii pentru fermierii din zonele defavorizate și plățile compensatorii pentru agromediu, măsuri cuprinse în Axa 2 (sursa: Raport Anual de Progrese PNDR 2007).

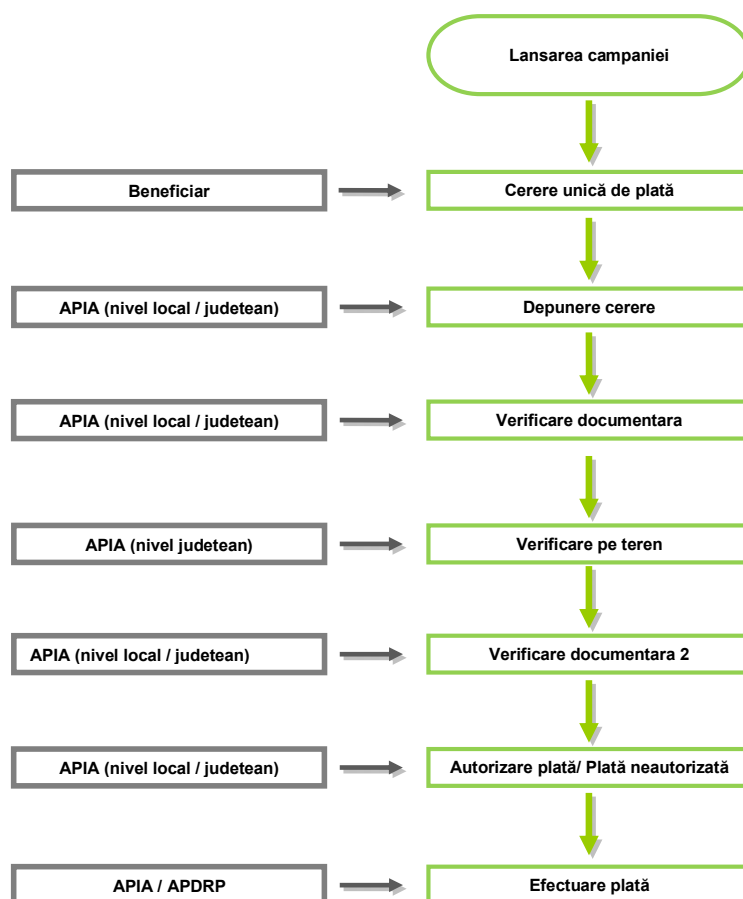
În concordanță cu prevederile Acord cadru de delegare, încheiat la data de 4.10.2007 între APDRP și APIA, APDRP rămâne responsabilă cu funcția de plată privind contribuția comunitară pentru măsurile delegate și rambursarea sumelor către APIA în urma solicitării de fonduri de la bugetul UE și bugetul de stat, APIA îndeplinind atribuțiile specifice funcției de plată din surse aferente bugetului național.

Implementarea măsurilor aferente Axei 2 pleacă de la lansarea de către APIA a unei campanii care anunță deschiderea sesiunii de depunerea cererilor unice de plată pe suprafață.

Beneficiarul prezintă cererea de plată unică la APIA la nivel local pentru suprafețele care nu depășesc 50 de hectare, sau la APIA nivel județean pentru suprafețele de peste 50 de hectare. La aceste niveluri se realizează verificarea documentației în ceea ce privește condițiile generale, verificarea pe teren efectuându-se la nivel județean.

APIA la nivel central asigură supracontrolul pe un eșantion selectat din cererile de peste 50 de hectare. În paralel cu verificările APIA, APDRP asigură supracontrolul pe un eșantion de 1% din populația verificată la nivelul APIA.

După această etapă are loc o a doua verificare administrativă la APIA (nivel local/județean) pentru a autoriza plățile și/sau a emite notificările privind plățile neautorizate. În final, la nivelul APIA/APDRP se efectuează plățile. APDRP-ul este responsabilă de rambursarea din fonduri comunitare a sumelor angajate de APIA din bugetul de stat.



Graficul 1: Fluxul de Implementare al măsurilor Axei 2 PNDR

5.4.2. Flux general pe măsurile de investiții - Axele 1 și 3

Autoritatea de Management organizează sesiunile de depunere și stabilește alocările pe sesiune în cadrul măsurilor de investiții cuprinse în Axele 1 și 3. Astfel, se începe un proces de informare a solicitanților și de stabilire a cerințelor în vederea prezentării respectivelor proiecte prin intermediul Ghidului solicitantului specific pentru fiecare din măsuri. Acest proces de informare se realizează atât în mod direct cât și prin intermediul mass mediai. Odată cu publicarea anunțului de deschidere a sesiunii se pot depune proiecte.

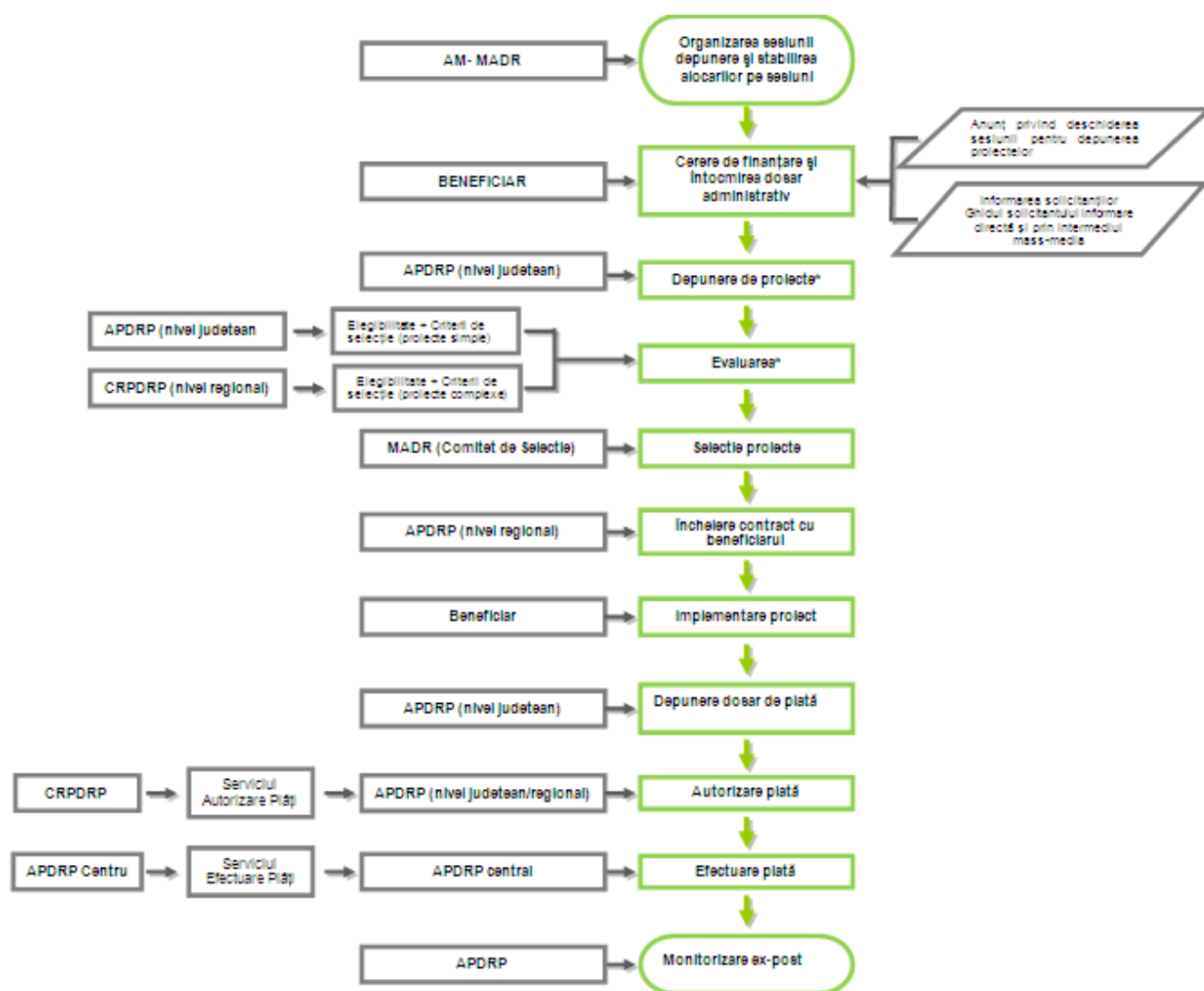
Depunerea cererilor de finanțare se face la APDRP la nivel județean (OJPDRP). Pentru măsurile 141 și 142 acest proces se desfășoară la nivelul structurilor județene ale AM (Compartimente de dezvoltare rurală - CDR).

Ulterior are loc evaluarea, care, cu excepția măsurilor 141 și 142 (CDR) se desfășoară în cadrul APDRP (OJPDRP analizează eligibilitatea și criteriile de selecție pentru proiectele simple, iar CRPDRP evaluează proiectele mai complexe).

Selecția proiectelor se realizează la nivel național de către Comitetul de Selecție, organizat la nivelul MADR iar contractele pentru proiectele selectate se încheie la nivelul APDRP.

Pe măsura implementării proiectului, beneficiarul depune cererile de plata la structurile județene al APDRP, inclusiv pentru măsurile 141 și 142.

Autorizarea plăților se realizează de la CRPDRP, ulterior plățile efectuându-se de către APDRP la nivel central. După tot acest proces, APDRP este responsabilă de procesul de monitorizare ex-post.



Graficul 2: Fluxul de Implementare Axele 1și 3 PNDR

* Pentru măsurile 141 și 142 etapele se desfășoară la nivelul structurilor județene din cadrul AM

5.5. Intervenția logică a fiecărei măsuri

Analiza logicii intervenției permite explicarea modalității în care implementarea fiecărei măsuri a PNDR a condus la rezultatele dorite, a stabilit lanțul de cauzalitate de la nevoi la acțiuni și de la resursele folosite la impactul obținut. Această analiză s-a realizat prin adaptarea la ciclul stabilit prin intermediul cadrului comun de monitorizare și evaluare, pentru a face legătura între ierarhia obiectivelor și cea a indicatorilor.

În Anexa nr. 4 se descrie logica intervenției fiecărei măsuri detaliind, în fiecare caz, componentele specifice care intervin în managementul fiecărei măsuri. Întrebările de evaluare și analiza eficienței, eficacității și impactului au răspuns analizei făcute fiecărei măsuri în parte, în funcție de gradul de realizare a logicii intervenției sale.

Observarea programării fiecărei măsuri a demonstrat o structurare formală corectă a respectivei logici de intervenție. Programarea măsurilor este coerentă cu ierarhia obiectivelor și alocarea resurselor este proporțională cu impactul dorit. Dar evaluarea nu s-a limitat să constate logica formală a programării ci a cercetat logica practică a implementării fiecărei măsuri. În acest scop s-a recurs la indicatori de monitorizare și impact și la procesul participativ.

Analiza logicii intervenției fiecărei măsuri a permis transformarea "ierarhiei obiectivelor" într-o "ierarhie a indicatorilor". Acest lucru a făcut posibil ca evaluatorii să ordoneze informațiile referitoare la monitorizarea programului și a procesului participativ, după logica de intervenție a fiecărei măsuri, putându-se răspunde întrebărilor de evaluare și făcând mereu legătura între măsuri și observații cu programarea inițială a PNDR.

Astfel, indicatorii au fost folosiți ca și instrumente pentru a evalua fiecare nivel (realizări, rezultate, impact) și pentru a stabili gradul de realizare a obiectivelor prevăzute. Indicatorii au fost specifici, măsurabili, factibili din punctul de vedere al relației cost-eficacitate, potriviți programului și delimitați în timp.

5.6. Principalele modificări ale PNDR realizate în perioada de implementare

După aprobarea Programului Național de Dezvoltare Rurală prin Decizia Comisiei Europene nr. 3831 din 16 iulie 2008, datorită schimbărilor sociale și economice existente și datorită unor nevoi noi detectate în spațiul rural românesc Autoritatea de Management pentru PNDR a inițiat diferite modificări ale PNDR, cu scopul de a se adapta cât mai bine conținutul acestuia la nevoile existente în spațiul rural. Astfel, aceste propuneri de modificare ale PNDR au fost înaintate Comisiei Europene spre aprobare și până în prezent au fost aduse cinci modificări conținutului PNDR.

În continuare, au fost analizate cele mai importante modificări aduse PNDR-ului pe perioada de implementare și care au fost aprobate de către Comisia Europeană.

5.6.1. Modificări aduse prin cea de a II-a versiune a PNDR

Prima modificare s-a realizat prin intermediul celei de a II-a versiuni a Programului Național de Dezvoltare Rurală și a fost aprobată prin *Scrisoarea Comisiei Europene nr. 080724 din 10.09.2008*. Cele mai semnificative modificări cuprinse în această versiune sunt următoarele:

a) Măsura 312 „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi” și Măsura 313 „Încurajarea activităților turistice”

Modificare: Modificarea criteriilor de eligibilitate ale măsurilor 312 și 313: Prin introducerea condiției ca micro-întreprinderile **atât cele existente cât și start-up** (nou înființate) **să fie înregistrate și să-și desfășoare activitatea** propusă prin proiect în spațiul rural.

Justificarea modificării: Exista riscul ca micro-întreprinderile existente, înregistrate în spațiul urban care își deschideau un punct de lucru în spațiul rural, în baza acestui criteriu să schimbe destinația sprijinului, fără să fie cu adevărat active în spațiul rural. Creșterea veniturilor bugetelor locale din taxe și impozite percepute tuturor microîntreprinderilor cu sediul în mediul rural, indiferent ca sunt nou înființate sau existente, și implicit, creșterea capacității financiare a autorităților locale de a susține investițiile publice.

b) Măsura 312 „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi” și Măsura 313 „Încurajarea activităților turistice”

Modificarea: Eliminarea criteriului de selecție „Locurile de muncă nou create prin activitatea propusă vor fi ocupate în proporție de minim 50% de către rezidenții din spațiul rural” de la măsurile 312 și 313.

Justificarea: Imposibilitatea verificării acestui criteriu în fazele care se succed de la depunerea cererii de finanțare până la ultima plată. Acest criteriu poate fi verificat doar în faza de post-investiție, în perioada de monitorizare, iar în aceste circumstanțe nerespectarea acestui criteriu, ar putea conduce la crearea de debite.

5.6.2. Modificări aduse prin cea de a III-a versiune a PNDR

Această modificare a fost aprobată prin *Scrisoarea DG Agri nr. 93357 din 29 aprilie 2009*:

a) Măsura 214 „Plăți de agro-mediu”

Modificarea: Prioritizarea unor cerințe care trebuie respectate de beneficiarii măsurii 214, prin completarea textului privind cerințele de eco-condiționalitate, cu următorul text:

„În cazul în care cerințele specifice pachetelor din cadrul Măsurii 214 „Plăți de agro-mediu” contravin unor cerințe ale Bunelor Condiții Agricole și de Mediu, cerințele de agro-mediu vor fi respectate cu prioritate față de cerințele GAEC, solicitanții sprijinului nefiind penalizați în cazul în care se constată că activitățile agricole derulate în cadrul fermei sunt conforme cu cerințele specifice măsurii 214.”

Justificarea: Modificarea a avut în vedere prioritizarea unor cerințe care trebuie respectate de beneficiarii măsurii 214 Plăți de agro-mediu. Prin această completare a textului inițial în ceea ce privește asigurarea conformității

cerințelor de eco-condiționalitate se urmărește evitarea aplicării unor sancțiuni aplicanților pentru agro-mediu datorită faptului că unele cerințe din cadrul măsurii 214 contravin unor precizări ale GAEC.

Se urmărește astfel asigurarea coerenței în ceea ce privește ierarhia cerințelor de bază și a cerințelor specifice în cadrul măsurii de agro-mediu în vederea atingerii obiectivelor de mediu propuse, precum și a coerenței în ceea ce privește ierarhia cerințelor între Pilonul I și Pilonul II, în vederea atingerii obiectivelor de mediu propuse.

b) Capitolul 5.2.7 Sistemul de garantare cu finanțare din PNDR

Modificarea: Introducerea sistemului de garantare cu finanțare din PNDR, care implică atât introducerea la punctul 5.2.7 din PNDR a prevederilor care reglementează sistemul de garantare pe care Autoritatea de Management dorește să îl implementeze, cât și operarea unor modificări la nivelul fișelor măsurilor 121, 123, 312 și 313, în ceea ce privește descrierea beneficiarilor, tipul sprijinului și finanțarea.

Justificarea: Analiza realizată de Autoritatea de Management asupra mediului rural din România a relevat faptul că este necesară introducerea unui sistem de garantare cu finanțare din PNDR pentru beneficiarii măsurilor 121, 123 (inclusiv schemele de ajutor de stat aferente), 312 și 313, întrucât asigurarea cofinanțării private solicitată de program este în mare parte dependentă de sistemul financiar bancar.

În condiții normale, instituțiile de creditare active pe piața românească asociază un grad ridicat de risc sectorului agricol în baza unor factori precum lipsa istoriei bancare, lipsa garanțiilor, costuri administrative ridicate comparativ cu profitabilitatea prevăzută a fi redusă a creditului.

Recenta criză financiară și de lichidități ce se manifestă la nivel mondial și care afectează și economia românească accentuează și mai mult inaccesibilitatea acestei categorii de solicitanți de credit la sursele de finanțare de pe piață cu consecințe agravante asupra absorbției fondurilor din FEADR.

Instrumentul financiar propus îl reprezintă crearea unor scheme de garantare a creditelor pentru beneficiarii măsurilor de investiții private cofinanțate de FEADR în cadrul PNDR.

Modificarea propusă a urmărit extinderea portofoliului de clienți al instituțiilor de credit spre sectorul de dezvoltare rurală, perceput de acestea ca fiind greu accesibil datorită costurilor ridicate de monitorizare și provizionare, prin preluarea unei părți din risc și monitorizarea suplimentară a întreprinzătorului și proiectului în cadrul sistemului de garantare cu finanțare din PNDR.

Prin introducerea acestei modificări, Autoritatea de Management a urmărit îmbunătățirea mediului de afaceri prin creșterea accesibilității fermierilor, a IMM-urilor din mediul rural și a altor categorii de beneficiari ai PNDR la sursele de creditare de pe piața financiar-bancară, creșterea interesului și încrederii instituțiilor financiar bancare în economia rurală. Constituirea unui instrument financiar care să preia o parte din riscul de creditare va încuraja instituțiile financiar bancare să finanțeze sectorul de dezvoltare rurală, față de care în condiții normale manifestă reticență. De asemenea, s-a prevăzut că acest sistem de garantare va contribui la intensificarea procesului de dezvoltare rurală prin efectul de adiționalitate generat de astfel de scheme.

De la lansarea celor 2 scheme în luna aprilie 2010 și până la sfârșitul lunii octombrie au fost acordate un număr total de 193 garanții după cum urmează:

- **Schema de garantare pentru sectorul agricol**
 - Măsura 121: 107 garanții în valoare de 32.619.042,46 Euro.
 - Măsura 123: 21 garanții în valoare de 10.267.764,71 Euro (sectorul agricol).
- **Schema de garantare pentru sectorul IMM-urilor**
 - Măsura 123: 15 garanții în valoare de 2.961.627,69 Euro (sectorul non-agricol);
 - Măsura 312: 50 garanții în valoare de 4.149.802,31 Euro;
 - Măsura 313: 0 garanții în valoare de 0 Euro.

Din analiza garanțiilor acordate de către FGCR, beneficiarilor PNDR, reiese faptul că ponderea garanțiilor acordate pentru măsurile 121,123 (sectorul agricol), 123 (sectorul non-agricol) și 312 este pozitivă și într-o continuă creștere. În ceea ce privește măsura 313, nu a fost acordată nicio garanție până la data de 30.10.2010, în principal datorită faptului că majoritatea beneficiarilor acestei măsuri sunt micro-intreprinderi nou înființate (start-up-uri) care reușesc cu dificultate să îndeplinească cerințele solicitate de bănci pentru obținerea unor credite.

d) Măsura 121 „Modernizarea exploatațiilor agricole”

Modificarea: Completarea criteriului de selecție al măsurii 121 privind apartenența la o formă asociativă și cu prevederile privind prioritizarea formelor asociative care aplica în calitate de beneficiar al măsurii.

Justificarea: Amendamentul a propus sprijinirea inițiativelor asociative ale agricultorilor încă insuficient dezvoltate în România, ceea ce a condus la încurajarea dezvoltării economiilor de scară, precum și o utilizare eficientă a resurselor de capital. În acest context, modificarea adusă a avut în vedere evitarea depunctării beneficiarilor constituiți ca formă asociativă în procesul de selecție.

5.6.3. Modificări aduse prin cea de a IV-a versiune a PNDR

Prin Scrisoarea Dg Agri nr. 410019 din 10. 12.2009 și Decizia Comisiei din 21.12.2009 s-au aprobat următoarele modificări:

a) Modificarea: alocarea unor fonduri suplimentare (101,694 milioane Euro) prin Planul European de Redresare Economică (PERE) pentru finanțarea unor investiții din domeniul energetic, schimbărilor climatice, energiei regenerabile, biodiversității, gestiunii resurselor de apă, inovației și restructurării sectorului produselor lactate, pentru măsurile 121, 123, 125, 214, 312 și 322.

Justificare: Toate modificările menționate anterior au survenit în urma aprobării Planului European de Redresare Economică (PERE), în cadrul Consiliului European din perioada 11-12 decembrie 2008 prin care se oferă un stimulent pentru economia europeană, prin alocarea a 5 miliarde Euro pentru proiecte din domeniul energetic, infrastructură în bandă largă (infrastructura de internet) și proiecte pentru noile provocări (schimbări climatice, energii regenerabile, biodiversitate, gestiunea resurselor de apă, inovație și restructurarea sectorului produse lactate).

Din suma alocată suplimentar pentru programele de dezvoltare rurală ale statelor membre pentru PERE, României i-a revenit suma de 101.694.000 Euro, sumă care suplimentează bugetul inițial alocat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală pentru finanțarea unor investiții din domeniul energetic, schimbărilor climatice, energiei regenerabile, biodiversității, gestiunii resurselor de apă, inovației și restructurării sectorului produselor lactate.

Cele 5 priorități rezultate în urma Health Check erau prevăzute în PNDR, fondurile alocate suplimentar din PERE fiind folosite pentru întărirea operațiunilor existente în PNDR, menținându-se în același timp împărțirea financiară inițială între axele Programului. Astfel, ponderea estimată în total alocare FEADR și PERE, pentru axele ce vizează noile provocări, este: 44,24% - Axa 1, 25,57% - Axa 2 și 27,58% - Axa 3.

b) Modificarea prevederilor PNDR privind condițiile de acordare a avansului pentru măsurile 121, 123, 125, 312, 313 și 322.

Modificarea: S-a urmărit adaptarea prevederilor PNDR privind condițiile de acordare a avansului pentru beneficiarii măsurilor 121, 123, 125, 312, 313 și 322 la prevederile Regulamentului CE nr. 363/2009. Creșterea plafonului maxim pentru plățile în avans, pentru anul 2009 și 2010, conform Regulamentului CE nr. 363/2009 au presupus modificări la nivelul capitolelor 5.2 și 5.3.1.2 (în cadrul fișelor tehnice ale măsurilor 121, 123, 125, 312, 313 și 322), după cum urmează: „Pentru investițiile pentru care decizia de acordare a sprijinului este luată în anul 2009 sau 2010, cuantumul avansului poate fi de până la 50 % din ajutorul public acordat, conform prevederilor punctului 9, art.1 din Regulamentul (CE) nr. 363/2009 de modificare a Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1968/2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală.”

Justificare: Această modificarea a fost fundamentată de faptul că foarte mulți solicitanți de sprijin financiar oferit prin PNDR întâmpină dificultăți în procurarea cofinanțării private cerute de Program, în absența resurselor proprii de cofinanțare și refuzați de instituțiile de creditare și că potențialii solicitanți ai sprijinului acordat prin PNDR se văd obligați să abandoneze proiectele lor de dezvoltare cu consecințe directe asupra veniturilor proprii, asupra economiei locale și totodată asupra absorbției comunitare. Astfel, în vederea facilitării realizării proiectelor de investiții, respectiv pentru sprijinirea beneficiarilor PNDR în contextul crizei economice și financiare actuale, în cazul investițiilor în legătură cu care decizia individuală de acordare a sprijinului a fost luată în 2009 sau în 2010, cuantumul avansurilor este de până la 50% din ajutorul public legat de investiția respectivă.

În implementare s-a constatat că mărirea cuantumului avansului acordat pentru contractele încheiate în anii 2009-2010 la 50% din valoarea sprijinului public, a înregistrat efecte pozitive în termeni de demarare a execuției proiectelor.

5.6.4. Modificări aduse prin intermediul celei de a V-a versiuni a PNDR

Comisia Europeană prin scrisoarea nr. 552670 din 11 august 2010 a aprobat următoarele modificări:

a) Amendarea Programului Național de Dezvoltare Rurală pentru o mai bună implementare a acțiunilor propuse în conformitate cu Planul European de Redresare Economică și în vederea atingerii obiectivelor stabilite

Modificarea: Completarea capitolului 5.3.1.2. Măsuri menite să restructureze și să dezvolte capitalul fizic și să promoveze inovația, Măsura 121, după cum urmează:

- Un nou sector prioritar: „culturi de specii forestiere cu ciclul de producție scurt și regenerare pe cale vegetativă, în scopul producerii de energie regenerabilă”;
- Completarea criteriilor de selecție în sensul în care pe lângă punctajul acordat pentru sectorul prioritar să fie stimulate și investițiile pentru irigații și pentru producerea și utilizarea energiei regenerabile;
- Acordarea unui plafon suplimentar în cazul investițiilor pentru producerea și utilizarea energiei regenerabile;
- Crearea unui echilibru în alocarea sumelor pentru sectoarele prioritare vegetal și respectiv de creștere a animalelor în vederea eliminării dezavantajelor structurale și pentru atingerea indicatorilor prognozați: Completarea Capitolului 5.3.3.1. Măsuri privind diversificarea economiei rurale - Măsura 312 „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi”, respectiv completarea criteriilor de selecție cu un nou criteriu prin care să fie stimulate și investițiile pentru producerea energiei regenerabile prin intermediul proiectelor ce vizează achiziționarea de echipamente pentru producerea energiei din alte surse regenerabile decât biocombustibilii.

b) Amendarea Programului Național de Dezvoltare Rurală pentru implementarea recomandărilor rezultate în urma misiunilor de audit ale Comisiei

Modificarea: Pentru măsura 121 “Modernizarea exploatațiilor agricole” au fost introduse două criterii noi de acordare a punctajului, respectiv: „Punctajele pentru proiectele care prevăd investiții în sisteme de irigații, energie regenerabilă și procesare în cadrul fermei, se acordă în funcție de ponderea acestor investiții în valoarea totală eligibilă a proiectului” și „Pentru proiectele care prevăd producție în sistem ecologic punctajul se acordă în funcție de ponderea suprafeței/numărului de animale în suprafața totală/numărul total de animale a exploatației”.

Pentru măsura 123 „Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere”, au fost completate criteriile de selecție cu precizarea modalității de acordare a punctajului, după cum urmează: „Punctajele pentru proiectele care prevăd investiții în energie regenerabilă se acordă proporțional cu ponderea acestor investiții, în valoarea totală eligibilă a proiectului” și „Pentru proiectele care procesează materie primă din producția proprie, produse tradiționale atestate, colectează și procesează produse ecologice punctajul se acordă proporțional cu ponderea acestora din producția totală realizată”

În cadrul măsurii 312 „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi”, au fost completate criteriile de selecție cu precizarea modalităților de acordare a punctajelor suplimentare: „Punctajele pentru proiectele care prevăd investiții pentru activitățile meșteșugărești, de artizanat și energie regenerabilă, se acordă proporțional cu ponderea acestor investiții, în valoarea totală eligibilă a proiectului”.

Completarea definiției exploatației agricole, prevăzută în cadrul fisei tehnice a măsurii 112 „Instalarea tinerilor fermieri” în sensul unei mai bune clarificări și consolidări a domeniului pentru care se acordă sprijinul: „Instalarea tinerilor fermieri” reprezintă activitatea de înființare și/sau preluare prin transfer de proprietate și/sau arendă/concesionare a unei exploatații agricole între 6-40 UDE care produce în principal produse agricole vegetale și animale (materie primă) pentru consum uman și hrana animalelor, pentru prima dată în calitate de conducător (șef) de exploatație”.

Justificare:

În urma misiunii de audit desfășurată în perioada 7-11 septembrie 2009 s-a constatat că acordarea punctajului de selecție pentru unele măsuri din PNDR nu ține cont de ponderea investițiilor sau a sectorului pentru care se acordă punctaj în volumul total al cheltuielilor eligibile ale proiectului, nerealizându-se o ierarhizare corectă a proiectelor, fapt

pentru care s-a propus readaptarea sistemului de acordare a punctajului de selecție proporțional cu ponderea investiției în investiția totală.

d) Capitolului 16 - Operațiuni de asistență tehnică

Modificarea: Completarea capitolului cheltuieli eligibile cu o nouă poziție referitoare la personalul APDRP:

- Cheltuieli efectuate direct către beneficiarii măsurii de asistență tehnică:
 - Plata salariilor și a contribuțiilor sociale ale personalului APDRP suplimentar angajat față de cel existent la 01 martie 2010 în limita a 170 de posturi, cu atribuții în derularea programului (delegate de către AM PNDR), conform grilei de salarizare existente și în acord cu legislația națională în vigoare privind salarizarea angajaților APDRP.
- Cheltuieli realizate în cadrul proiectelor de servicii și bunuri:
 - Cheltuieli cu achiziționarea de autoturisme pentru AM și APDRP (în cazul APDRP pentru desfășurarea activităților de verificare și control).

Justificare: Modificarea prezentată anterior a avut la bază intensificarea activităților de verificare și control pentru măsurile axei I și III precum și lansarea de către APDRP a unor noi măsuri în anul 2010, cu un specific diferit față de cele anterioare și faptul că personalul nou angajat va trebui să desfășoare un număr considerabil de verificări și controale pe teren și care impun asigurarea mijloacelor de transport aferente acestor activități.

Deși a fost aprobată de Comisie din vara anului 2010, măsura privind cofinanțarea plății salariilor personalului APDRP nou angajat în limita a 170 posturi nu a putut fi aplicată datorită restricțiilor bugetare din anul 2010 care au împiedicat angajarea personalului suplimentar în cadrul APDRP. Având în vedere deficitul de personal din cadrul Agenției, din discuțiile cu responsabilii de implementarea PNDR se estimează că această măsură ar putea fi pusă în aplicare în prima parte a anului 2011.

Toate modificările menționate anterior, au fost adoptate de către Autoritatea de Management, în scopul unei mai bune implementări a PNDR-ului, adaptării la nevoile actuale ale spațiului rural și alinierea la modificările economiei europene survenite după introducerea PERE.

5.7. Alocarea bugetară

5.7.1. Previziunea bugetară a Programului pentru întreaga perioadă

PNDR a fost aprobat în februarie 2008, cu o alocare financiară (cost total) de 13.383.689.236 Euro din care 9.970.795.600 Euro fiind alocarea publică, distribuită pe axe și pe tip de finanțare, după cum se prezintă în continuare:

Tabel 6: Previziunea bugetară a PNDR

Măsura/Axa	Contribuție publică (€)	Contribuție privată (€)	Total (€)
Total Axa 1	3.967.311.581,00	2.768.070.662,00	6.735.382.243,00
Total Axa 2	2.293.413.375,00	34.269.395,00	2.327.682.770,00
Total Axa 3	2.473.739.880,00	532.635.613,00	3.006.375.493,00
Total Axa 4	235.074.871,00	77.917.966,00	312.992.837,00
511 Asistență tehnică	376.119.793,00	-	376.119.793,00
611. Plăți complementare directe	625.136.100,00	-	625.136.100,00
TOTAL GENERAL	9.970.795.600,00	3.412.893.636,00	13.383.689.236,00

Sursa: PNDR. februarie 2008, versiune aprobată în Comitetul de Dezvoltare Rurală al CE din 20.02.2008

În acest buget inițial, se prevedea că bugetul măsurilor 113, 114, 213, 223, 224 și 341, se va pune în practică în cursul anului 2010, după dobândirea capacității administrative și după pregătirea sistemului de implementare a acestora (conform art. 19 din Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1698/2005). În anul 2008 sunt realocate resursele estimate în bugetul inițial în cadrul axei corespunzătoare, în funcție de obiectivele specifice ale acestor măsuri. Această realocare este prezentată în tabelul următor:

Tabel 7: Realocarea bugetară a PNDR

Axa/Măsura	Alocare indicativă (publică) (€)	Măsurile în care este cuprinsă alocarea financiară
113-Pensionarea timpurie a fermierilor și lucrătorilor agricoli	71.411.608,00	Măsura 112
114-Utilizarea serviciilor de consiliere	95.215.478,00	Măsura 143
Total Axa 1	166.627.086,00	
213-Plăți Natura 2000 pe teren agricol	100.000.000,00	Măsura 214
223-Prima împădurire a terenurilor non-agricol	75.682.641,00	Măsura 221
224- Plăți Natura 2000 pe teren forestier	16.053.894,00	Măsura 221
Total Axa 2	191.736.535,00	
341-Dobândire de competente, animare și implementarea strategiilor de dezvoltare locală	12.368.699,00	Măsura 312
Total Axa 3	12.368.699,00	
TOTAL GENERAL AXELE 1, 2, 3	370.732.320,00	

Sursa: PNDR. februarie 2008, versiune aprobată în Comitetul de Dezvoltare Rurală al CE din 20.02.2008

Angajamentul inițial constă în realizarea realocării timp de 2 ani și atribuirea unui nou buget măsurilor anului 2010. Cu toate acestea, în versiunea consolidată din iunie 2010, nu se produc modificări legate de aceste măsuri. Nu se alocă buget și nu se prevede nici o sesiune a măsurilor din tabelul de mai sus, în anul 2011.

În versiunea consolidată din decembrie 2009 și „în conformitate cu art. 69 (5a) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005”, regiunile din România primesc o sumă suplimentară de 101.694.000 euro ceea ce reprezintă o contribuție totală de 126.288.136 euro, prin Planul European de Redresare Economică (PERE) (Bruxelles, 26.11.2008 COM(2008) 800 final Comunicarea Comisiei către Consiliul European).

România a decis ca resursele financiare atribuite ale PERE să se canalizeze prin PNDR și să fie utilizate în consolidarea operațiilor și activităților deja existente și, astfel, să faciliteze atingerea obiectivelor strategice concretizate în Planul Național Strategic. Alocarea se distribuie menținând echilibrul inițial al acestor resurse în structura financiară a Programului:

- Respectând procentul atribuit pe axe,
- Prevăzând o creștere a investiției private proporțională cu creșterea fondurilor publice,
- Atribuind un procent de cofinanțare în corespondență cu procentele FEADR.

Alocarea indicativă pentru măsurile de dezvoltare rurală 2007-2013 în care este cuprins și bugetul PERE, este prezentată în tabelul următor:

Tabel 8: Bugetul definitiv PNDR 2007-2013

Măsura/Axa	Contribuție publică (€)	Contribuție privată (€)	Total (€)
111 Formare profesională, informare și difuzare de cunoștințe	119.019.349,00	-	119.019.349,00
112 Instalarea tinerilor fermieri	337.221.484,00	-	337.221.484,00
113 Pensionarea timpurie a fermierilor și a lucrătorilor agricoli	0,00	0,00	0,00
114 Utilizarea serviciilor de consiliere	0,00	0,00	0,00
121 Modernizarea exploatațiilor agricole	1.020.505.603,00	873.686.009,00	1.894.191.612,00
122 Îmbunătățirea valorii economice a pădurii	198.365.579,00	162.299.110,00	360.664.689,00
123 Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere	1.092.682.409,00	1.668.944.023,00	2.761.626.432,00
125 Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii	483.246.816,00	120.811.704,00	604.058.520,00
141 Sprijinirea fermelor agricole de semisubzistență	476.077.390,00	-	476.077.390,00
142 Înființarea grupurilor de producători	138.855.905,00	-	138.855.905,00

Măsura/Axa	Contribuție publică (€)	Contribuție privată (€)	Total (€)
143. Furnizarea de servicii de consiliere și consultanță pentru agricultori.	158.692.463,00	-	158.692.463,00
Total Axa 1	4.024.666.998,00	2.825.740.845,00	6.850.407.843,00
211 Sprijin pentru zona montană defavorizată	607.754.544,00	-	607.754.544,00
212 Sprijin pentru zone defavorizate - altele decât zona montană	493.083.876,00	-	493.083.876,00
213 Plăți Natura 2000 pe teren agricol	0,00	0,00	0,00
214 Plăți de agro-mediu	996.408.184,00	-	996.408.184,00
221 Prima împădurire a terenurilor agricole	229.341.338,00	34.269.395,00	263.610.733,00
223 Prima împădurire a terenurilor nonagricole	0,00	0,00	0,00
224 Plăți Natura 2000 pe teren forestier	0,00	0,00	0,00
Total Axa 2	2.326.587.942,00	34.269.395,00	2.360.857.337,00
312 Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi	395.147.628,00	212.771.800,00	607.919.428,00
313 Încurajarea activităților turistice	544.222.774,00	293.043.032,00	837.265.806,00
322 Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale	1.570.127.631,00	33.621.061,00	1.603.748.692,00
341 Dobândire de competențe, animare și implementarea strategiilor de dezvoltare locală	0,00	0,00	0,00
Total Axa 3	2.509.498.033,00	539.435.893,00	3.048.933.926,00
41. Implementarea strategiilor de dezvoltare locală:	171.604.657,00	74.713.242,00	246.317.899,00
411. Creșterea competitivității sectoarelor agricol și forestier	57.593.344,00	53.163.086,00	110.756.430,00
412. Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural	22.332.113,00	1.425.454,00	23.757.567,00
413. Calitatea vieții și diversificarea economiei rurale	91.679.200,00	20.124.702,00	111.803.902,00
4.21 Implementarea proiectelor de cooperare	4.701.496,00	797.330,00	5.498.826,00
4.31 Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală, dobândirea de competențe și animarea teritoriului	58.768.718,00	2.407.394,00	61.176.112,00
431-1. Construcție parteneriate public-private	11.753.744,00	2.407.394,00	14.161.138,00
431-2. Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală, dobândirea de competențe și animarea teritoriului	47.014.974,00	-	47.014.974,00
Total Axa 4	235.074.871,00	77.917.966,00	312.992.837,00
Total axele 1, 2, 3, 4	9.095.827.844,00	3.477.364.099,00	12.537.191.943,00
511 Asistență tehnică	376.119.793,00	-	376.119.793,00
din care cheltuieli pentru rețeaua națională de dezvoltare rurală	30.089.584,00	-	30.089.584,00
- (a) costuri de funcționare	7.522.396,00	-	7.522.396,00
- (b) plan de acțiune	22.567.188,00	-	22.567.188,00
611. Plăți complementare directe	625.136.100,00	-	625.136.100,00
Total PNDR (fără 611)	9.471.947.637,00	3.477.364.099,00	12.949.311.736,00
TOTAL GENERAL	10.097.083.737,00	3.477.364.099,00	13.574.447.836,00

Sursa: PNDR. Versiune iunie 2010

6. RĂSPUNSURI LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE

6.1. Răspunsuri la întrebările specifice de evaluare

6.1.1. Măsura 112 „Instalarea tinerilor fermieri”

Obiectivul acestei măsuri se află în strânsă legătură cu menținerea populației în mediul rural. Migrarea populației din mediul rural se stabilizează începând cu anul 1999, suferind din acel moment variații anuale nesemnificative.

În prezent, 44,9% din populație locuiește în mediul rural (cu o zecime mai mult decât în anul 2006).

Numărul tinerilor din mediul rural este în prezent unul numeros: 52,8% din populația rurală are vârste de până la 40 de ani (5.091.166 locuitori). În plus, 24,02% din populația ocupată lucrează în agricultură: un total de 2.221.000 persoane, dintre care 45,3% au vârste mai mici de 45 de ani (INS, iulie 2009).

La data de 30 septembrie 2010, măsura sprijinise 2.783 beneficiari, ceea ce presupune 20,4% din obiectivul indicatorului de realizare propus, și un grad de execuție financiară de 10,4% din totalul aferent perioadei de programare.

A.1. În ce măsură sprijinul acordat a facilitat stabilitatea instalării tinerilor fermieri, de ambele sexe în mediul rural?

Dacă analizăm evoluția în structura forței de muncă ocupate în agricultură, în anul 2005, numai 6% erau salariați, 51,6% erau lucrători pe cont propriu și 42% reprezenta mână de lucru familială neremunerată (date ale INS). Datele din anul 2009 arată că structura actuală nu diferă mult de situația anterioară: 5,8% sunt salariați, 53,4% lucrători pe cont propriu și 40,5% reprezintă mână de lucru familială neremunerat. (INS, date la nivel de iulie 2009).

Structura actuală a mâinii de lucru în agricultură și faptul că 40,5% nu este remunerată, arată că actualele condiții nu sunt propice pentru îmbunătățirea potențialului uman.

Astfel, faptul că 2.789 de tineri agricultori sunt instalați la țară favorizează stabilitatea populației în mediul rural și pe cale de consecință presupune o îmbunătățire a potențialului uman. De asemenea, acești tineri sunt agricultori cu un nivel mediu de studii. Astfel, îmbunătățirea capitalului uman se realizează și din punct de vedere calitativ: mai mulți tineri șefi de exploatații și agricultori cu un nivel ridicat de formare.

Procesul participativ demonstrează utilitatea măsurii, dat fiind că 90% dintre cei intervievați afirmă că măsura i-a sprijinit să își mențină activitatea.

Criteriile de selecție iau în considerare acest aspect, primând tinerii care au o exploatație în proprietate și aceia a căror exploatație se află într-o zonă defavorizată.

În cele patru sesiuni de depunere care au fost lansate până în septembrie 2010, din cei 2.783 beneficiari ai acestei măsuri, 689 au în proprietate o exploatație și 911 dețin o exploatație într-o zonă defavorizată.

Amploarea măsurii ar putea fi întărită prin implementarea măsurii 114, în momentul în care va fi lansat care va facilita consilierea micilor fermieri, favorizând, astfel, accesul la sprijin prin intermediul acestei măsuri.

Este important de subliniat gradul înalt de îndeplinire al obiectivului privind numărul de femei – 1.300 beneficiare (din cele 1.636 prevăzute de indicatorul de realizare).

În ceea ce privește tipul ramurii agricole, din datele de monitorizare ale Programului rezultă ca sunt sprijinite cu preponderență exploatațiile mixte (care au atât o componentă de culturi cât și de creștere animale) cu un total de 1038 cereri aprobate, urmate de sectorul horticultură, pentru care există 803 cereri aprobate și cel al culturilor de câmp cu 733 cereri.

A.2. În ce măsură sprijinul a facilitat transformarea structurală a exploatațiilor după stabilirea inițială a tinerilor fermieri?

Suprafața agricolă utilizată în România este de 14.684.900 Ha (INS, 2009). Suprafața agricolă totală tinde să descrească în perioada 2005 – 2009. În perioada anterioară implementării PNDR-ului, exploatațiile mai mici de 0,1 ha au scăzut cu 2,9%, în timp ce exploatațiile între 0,1 și 0,3 ha au crescut cu 2,0%.

Instalarea tinerilor fermieri reprezintă activitatea de înființare și/sau preluare prin transfer de proprietate și/sau arendă/concesionare a unei exploatații agricole între 6-40 UDE. Cele mai recente date disponibile privind numărul de exploatații sunt din anul 2007, an în care procentul de distribuție al exploatațiilor agricole în funcție de dimensiunea

economică mai mică de 2 UDE/ de la 2 la 100 UDE/ mai mare de 100 UDE reprezintă 54,06%, 30,66% și respectiv 15,28%.

Nivelul de bază al sprijinului este de 10.000 Euro pentru orice exploatație mai mare sau egală cu 6 UDE, crescând cu câte 2.000 de Euro pentru fiecare UDE suplimentară, până la un maxim de 25.000 de Euro. Responsabilii intervievați consideră că în multe cazuri, suma aferentă sprijinului nu este suficientă pentru a finanța transformarea structurală de care au nevoie exploatațiile și că acest lucru trebuie să se realizeze în mod necesar prin intermediul măsurii 121, care are o alocare financiară mai mare. Cu toate acestea, s-a observat că sprijinul din cadrul măsurii 112 se utilizează pentru investiții mici.

Unul dintre criteriile de selecție este de a deține exploatația de semi-subsistență. Dintre cei 2.783 beneficiari, 557 îndeplineau această cerință, reprezentând aproximativ 20% din total.

Contribuția nu a fost semnificativă, însă trebuie ținut seama de faptul că schimbările structurale în sistemul de producție au efecte pe termen mediu și lung, așadar este prea devreme pentru a-i evalua efectele.

În plus, procesul participativ poate oferi date suplimentare, ca de exemplu situația în care 90% dintre beneficiarii intervievați au declarat că își mențin activitatea anterioară primirii sprijinului, dar acest lucru nu înseamnă că nu se produc transformări structurale. 81% dintre cei intervievați susțin că sprijinul acordat i-a orientat spre realizarea de îmbunătățiri permanente în cadrul exploatației proprii, recunoscând că aceste îmbunătățiri au presupus o restructurare importantă. Numai 12% dintre beneficiarii intervievați declară că transformarea structurală a fost redusă sau nulă și 22% recunosc că transformarea a fost mare în cadrul exploatațiilor lor.

Responsabilii pentru implementarea măsurii ar putea lua în considerare o strategie conjugată între această măsură și măsura 121, astfel încât tinerii fermieri să poată utiliza acest sprijin pentru a co-finanța un proiect mai mare în cadrul măsurii 121.

A.3. În ce măsură sprijinul a contribuit la îmbunătățirea pregătirii potențialului uman în sectorul agricol?

Răspunsul la această întrebare se află în strânsă legătură cu stabilirea tinerilor în mediul rural.

În acest sens, responsabilii intervievați declară că participarea în cadrul măsurii răspunde în multe cazuri unei strategii a familiilor proprietare ale terenurilor, care își deleagă unul dintre membri ca beneficiari ai măsurii, accelerând înlocuirea generațiilor. Numai 24% dintre solicitanți sunt proprietari exclusivi ai exploatației, iar restul reprezintă forme de proprietate împărțită cu alți membri ai familiei.

Așa cum se menționa și în răspunsul la întrebarea A1, transformările structurale în ceea ce privește forța de muncă nu sunt semnificative în raport cu perioada de referință. Astfel, forța de muncă remunerată reprezintă în continuare un procent foarte scăzut față de total.

Într-adevăr, valoarea sprijinului (între 10.000 și 25.000) nu permite demararea unor investiții mari, de aceea este puțin probabil să se creeze noi locuri de muncă.

Pe de altă parte, tinerii care au accesat măsura sunt agricultori cu un nivel mediu de studii. Astfel, putem considera că se realizează îmbunătățirea capitalului uman din punct de vedere calitativ: mai mulți tineri șefi de exploatații și agricultori cu un nivel ridicat de formare.

A.4. În ce măsură sprijinul a contribuit la îmbunătățirea competitivității sectorului agricol?

Volumul total al investițiilor aferente contractelor semnate în cadrul măsurii atinge 58.700.999 Euro din cele 404.256.166,0 Euro (sursa: PNDR 2007-2013) prevăzute în indicatorul de realizare al măsurii, ceea ce reprezintă 14,5% din investițiile totale prevăzute. Din numărul total de fermieri prevăzut a fi sprijinit, până la această dată au accesat această măsură 20,4% din totalul de 13.631.

În acest sens, responsabilii pentru managementul măsurii consultați afirmă că plafonul de 25.000 de Euro finanțare pentru fiecare proiect în cadrul măsurii este unul care limitează și care poate face ca planurile de afaceri să nu dezvolte opțiunea cea mai competitivă, care ar putea presupune o finanțare mai mare.

Datorită lipsei datelor care să facă legătura exactă între competitivitate și instalarea tinerilor fermieri, contribuția la îmbunătățirea competitivității trebuie să fie apreciată în termeni de succes ai implementării măsurii. Astfel, se poate afirma concluzia că numărul de tineri agricultori se apropie de 40% din obiectivul măsurii, la jumătatea perioadei de implementare. Totuși, plățile efectuate în această perioadă nu depășesc 20% din plățile estimate pentru această perioadă (sau 10% din totalul programat pentru 2007-2013). Pe cale de consecință, contribuția la îmbunătățirea competitivității nu este relevantă în termeni relativi, dar este foarte importantă din punct de vedere a reînnoirii

generațiilor, îmbunătățirii calificării și stabilirii populației în zonele rurale, fapt care fără îndoială are impact pozitiv asupra îmbunătățirii competitivității sectorului.

Cu scopul îmbunătățirii rezultatelor măsurii și a creșterii contribuției la îmbunătățirea competitivității în sectorul agricol, responsabilii măsurilor au în vedere introducerea unor modificări ale acestei măsuri, pentru a doua jumătate a perioadei de implementare care după părerea evaluatorului sunt corect orientate, după cum urmează:

- Creșterea plafonului maxim al sprijinului de la 25.000 euro la 40.000 euro
- Modificarea sprijinului minim acordat de la 10.000 euro la 12.000 euro pentru exploatațiile cu o dimensiune de minim 6 UDE.
- Modificarea cerințelor minime de calificare prevăzute pentru beneficiari

6.1.2. Măsura 121 „Modernizarea exploatațiilor agricole”

B.1. În ce măsură investițiile sprijinite au contribuit la introducerea și dezvoltarea de tehnologii și procedee noi, diversificarea producției, ajustarea profilului, nivelului și calității producției la cerințele pieței, inclusiv a celei ecologice, precum și producerea și utilizarea energiei din resurse regenerabile?

Conform datelor de monitorizare ale măsurii, sprijinul acordat a permis la 77,4% dintre beneficiari să realizeze investiții în introducerea de echipamente noi în exploatațiile lor, ceea ce înseamnă introducerea de noi tehnologii productive, utilizarea echipamentelor noi sau îmbunătățirea celor existente prin reînnoirea echipamentelor. Această introducere de echipamente a condus, în majoritatea cazurilor, la ajustarea procesului de producție și al profilului profesional al muncitorilor exploatației care trebuie să se adapteze și să fie instruiți pentru utilizarea acestora.

Din sprijinul solicitat, 21,2% din investiții au fost destinate construcției și modernizării construcțiilor (318 beneficiari). Aceste investiții au o mare influență asupra îmbunătățirii procesului de producție care se desfășoară în aceste construcții, mai ales în ceea ce privește instalațiile pentru activități de creștere a animalelor, care reprezintă 18,3% din investițiile sprijinite de măsură.

Conform datelor de monitorizare, 10,5 % din beneficiari (159 beneficiari) au optat pentru agricultura ecologică care presupune adoptarea unui întreg ansamblu de noi tehnici productive diferite de cele ale producției convenționale. Printre proiectele implementate, producția ecologică este majoritară în activitatea agricolă (69%) predominând culturile extensive (48%). De asemenea, printre aceste proiecte se regăsesc și proiecte ce presupun desfășurarea activităților de creștere a animalelor, în special a animalelor pentru lapte (11,3%) și porcine (9,4%).

Managementul măsurii acordă prioritate prin intermediul unuia dintre criteriile de selecție, beneficiarilor care nu au primit anterior finanțare prin SAPARD sau FEADR pentru a desfășura activități similare (78% dintre beneficiari. Sursa MADR: Situație centralizatoare privind numărul de proiecte eligibile punctate conform criteriilor de selecție din cadrul Măsurii 121). Astfel se acordă prioritate noilor inițiative inovatoare care nu au fost finanțate anterior. Totodată este favorizată prezentarea de cereri de către tineri, ceea ce reprezintă 69% din beneficiarii finali ai măsurii (Sursa MADR: Situație centralizatoare privind numărul de proiecte eligibile punctate conform criteriilor de selecție din cadrul Măsurii 121).

Conform datelor de monitorizare, sintetizate în tabelul următor, 66% dintre acțiunile sprijinite corespund culturilor de câmp și 34% se împarte între cele nouă sectoare prioritare stabilite în cadrul măsurii. Sprijinul se concentrează într-un unic sector, care este cel majoritar în mediul rural iar cel adresat altor sectoare este moderat, 34% dintre acțiunile sprijinite corespund activităților prioritare stabilite, pentru a obține, printre altele, obiectivul de diversificare a producției. Procentul de 66% corepunzător acțiunilor care rămân aparține proiectelor aferente culturilor de câmp.

Tabel 9: Număr de exploatații care primesc sprijin pentru investiții împărțit în funcție de gen, femei/bărbați, categoria de vârstă a beneficiarului și tip de sector agricol, în conformitate cu Decizia (CE) nr. 369/2003*)

Sector prioritar	Nr. beneficiari	Bărbați <40 ani	Bărbați >40 ani	Femei <40 ani	Femei >40 ani	Persoane juridice
Altele	1	0	0	0	0	1
Animale ierbivore (cu excepția celor din sectorul laptelui)	17	3	0	0	0	14
Culturi de câmp	992	155	59	27	8	743

Sector prioritar	Nr. beneficiari	Bărbați <40 ani	Bărbați >40 ani	Femei <40 ani	Femei >40 ani	Persoane juridice
Culturi permanente	41	6	4	6	0	25
Horticultura	76	12	3	6	1	54
Lapte si produse lactate	115	11	9	2	0	93
Mixte (culturi+animale)	58	11	5	3	0	39
Păsări de curte	53	1	0	0	0	52
Porcine	143	2	1	0	0	140
Vitivinicol	5	0	0	0	0	5
	1501	201	81	44	9	1166

Sursa: Date de monitorizare ale PNDR la data de 30-09-2010

Crearea unui serviciu de asistență tehnică care să poată orienta fermierii în prezentarea unor propuneri în cadrul noilor sectoare de producție va ajuta la îmbunătățirea efectului de diversificare al măsurii. Un procent de 73% dintre beneficiarii individuali sunt persoane cu vârsta mai mică de 40 de ani și 15,8% sunt femei.

Finanțarea suplimentară prin PERE s-a aplicat special pentru sprijinirea proiectelor care să dea un răspuns noilor provocări specifice: îmbunătățirea eficienței utilizării și depozitării îngrășămintelor cu azotat, instalații pentru tratamentul apelor reziduale în exploatații agricole și în cadrul proceselor de prelucrare și comercializare.

B.2. În ce măsură investițiile sprijinite au condus la consolidarea accesului pe piață și a ponderii pe piață a exploatațiilor agricole?

Procesul de monitorizare a măsurii se axează pe verificarea îndeplinirii criteriilor tehnice ale proiectelor sprijinite, însă nu oferă informații cu privire la comercializarea produselor procesate de acești beneficiari. Măsura se adresează îmbunătățirii condițiilor tehnice ale exploatațiilor, care este asociată cu o îmbunătățire a calității producției finale și trebuie să conducă la o îmbunătățire a accesului producției sale pe piață.

În ceea ce privește investițiile pentru procesarea producției în exploatație, 25,6% din exploatațiile beneficiare includ astfel de investiții, ceea ce face ca o valoare mai mare a lanțului de comercializare să rămână în cadrul exploatației.

Se evidențiază efortul măsurii de a promova adaptarea proceselor de producție la standardele stabilite în regulamentele comunitare pentru diferitele sectoare de producție luate în considerare în cadrul măsurii. Pentru aceasta, s-a fost prevăzut în ghidul solicitantului o descriere detaliată a adaptărilor și standardelor care trebuie introduse și s-a verificat prezența lor în proiectele de investiție prezentate de către solicitanți. În cadrul primelor sesiuni de depunere a proiectelor, s-a pus accentul pe dezvoltarea exploatațiilor agricole care se adaptau la standardele comunitare nou introduse prin acordarea unui punctaj la criteriul de selecție S1, care s-a aplicat până la expirarea perioadei de grație a implementării standardelor. Astfel, 35% din proiectele sprijinite de măsură au realizat acțiuni specifice de adaptare la standardele comunitare (Sursa MADR: Situație centralizatoare privind numărul de proiecte eligibile punctate conform criteriilor de selecție din cadrul Măsurii 121).

24% dintre beneficiari investesc în procesarea producției în exploatație, măsură care caută direct o mai mare adaptare la piață. În tabelul următor se poate observa că sectorul în care se realizează cele mai multe investiții de procesare raportat la numărul total al proiectelor este cel vitivinicol, urmat de horticol, animale ierbivore și păsări de curte.

Tabel 10: Tip de sector agricol, (în conformitate cu Decizia (CE) nr. 369/2003*)

Sector prioritar	Număr de beneficiari	Proiecte care au și investiții pentru procesarea produselor agricole	
		Nr.	%
Altele	1	0	0%
Animale ierbivore (cu excepția celor din sectorul laptelui)	17	8	47,1%

Sector prioritar	Număr de beneficiari	Proiecte care au și investiții pentru procesarea produselor agricole	
		Nr.	%
Culturi de camp	992	175	17,6%
Culturi permanente	41	9	22,0%
Horticultura	76	43	56,6%
Lapte și produse lactate	115	37	32,2%
Mixte (culturi+animale)	58	19	32,8%
Pasari de curte	53	23	43,4%
Porcine	143	41	28,7%
Vitivinicol	5	4	80,0%
Altele		29	
Total		388	

Sursă: Date de monitorizare ale PNDR la 30-09-2010

În datele de monitorizare furnizate de MADR nu se specifică procesarea în cadrul tuturor înregistrărilor, ceea ce determină o neconformitate cu datele referitoare la indicatorii înregistrați în selecția proiectelor.

De asemenea, această adaptare la standardele europene de calitate influențează în mod pozitiv procesul de comercializare prin introducerea de îmbunătățiri în calitatea producției care vor influența calitatea și valoarea producției finale.

De remarcat faptul că toți beneficiarii intervievați consideră că valorificarea producției lor prin comercializarea produselor s-a îmbunătățit datorită PNDR, iar 93% din beneficiarii intervievați au menționat că sprijinul acordat prin PNDR îmbunătățește calitatea producției obținute.

B.3. În ce măsură investițiile sprijinite au contribuit la consolidarea și sustenabilitatea activității exploatațiilor agricole?

Deși sustenabilitatea exploatațiilor și a locurilor de muncă va trebui să fie evaluată pe termen mediu/lung atunci când se va finaliza sprijinul PNDR, se poate considera că investițiile promovate prin sprijinul acordat prin această măsură, contribuie la consolidarea sectorului iar, pe termen mediu, va conduce la creșterea sustenabilității exploatațiilor. De asemenea, impactul măsurii va crește pe parcursul implementării proiectelor aprobate. Procesul de evaluare a cererilor a fost creat pentru a verifica faptul că transformările propuse sunt coerente, răspund oportunităților reale și urmează un plan de afaceri fezabil. De aceea, se poate stabili o relație directă între sprijinul măsurii și creșterea sustenabilității exploatațiilor.

Ansamblul criteriilor de selecție a beneficiarilor a influențat sustenabilitatea globală a exploatațiilor, acordându-se prioritate adaptării la standardele comunitare de îmbunătățire a producției, producției ecologice, apartenenței la forme asociative, participării tinerilor fermieri sau creșterii valorii producției finale prin procesarea în cadrul exploatației.

Conform datelor de monitorizare furnizate de MADR, măsura a sprijinit direct 89 de exploatații de semi-subzistență, dar aceste date nu se diferențiază în funcție de dimensiune (mici, mijlocii și mari) de restul exploatațiilor comerciale. Nivelul mediu al sprijinului financiar aprobat exploatațiilor de semi-subzistență este de 118.306 € și pentru cele comerciale ajunge până la 362.165 € pe proiect. În ambele cazuri valoarea proiectelor aprobate este suficientă pentru a realiza o investiție de calitate, a cărei sustenabilitate să fie garantată.

Dincolo de sprijinul individual acordat proiectelor selectate măsura constituie un mijloc de inovații în sectorul de producție agricolă care are un efect dinamizator al mediului fiecărei exploatații.

Măsura a executat până în acest moment un buget de 22% din finanțarea angajată (date de monitorizare MADR). Prin urmare, efectul practic cuantificabil este încă redus. Cu toate acestea, procesul participativ realizat demonstrează un grad ridicat de satisfacție din partea beneficiarilor care constată un impact important în îmbunătățirea productivității exploatațiilor lor. Responsabilii măsurii au informat că mare parte din proiecte sunt în curs de execuție și de aceea s-au efectuat doar primele plăți.

Există riscul ca proiectele de investiție care au fost formulate în anul 2008 cu anumite condiții economice foarte diferite în ceea ce privește costurile de import al tehnologiilor să nu poată fi executate deoarece costul produselor tehnologice a crescut în mod semnificativ. Trebuie intensificată activitatea de monitorizare a proiectelor, alocând resursele și serviciile externe necesare pentru a încuraja implementarea proiectelor aprobate în curs de derulare.

Nivelul de sprijin individual al măsurii pentru fiecare proiect selectat este foarte ridicat și impactul asupra sustenabilității activității exploatației este semnificativ, însă impactul măsurii în ansamblul sectorului este foarte redus deoarece numărul de exploatații sprijinite față de totalul sectorului este foarte redus. Măsura realizează o investiție foarte importantă pentru fiecare exploatație sprijinită, care depășește cu mult obiectivul programat inițial. Această abatere de la obiectivul inițial se poate justifica pe baza pertinentei acțiunilor, a sustenabilității activităților de producție, transparenței și nevoilor cărora se răspunde prin oportunitățile de afaceri.

B.4. În ce măsură investițiile sprijinite au contribuit la îmbunătățirea competitivității sectorului agricol?

Valoarea Adăugată Brută a sectorului primar în România a crescut cu aproximativ 25% între anii 2006 și 2009 conform INS. Implementarea măsurii a presupus până în acest moment adjudecarea a 524,64 milioane de euro pentru 1.501 proiecte cu o investiție programată publică și privată de 959.104.628 € ceea ce înseamnă abia 0,7% din producția finală agricolă în anul 2009.

În plus, măsura generează o finanțare adițională în sector legată de sprijinul PNDR. Rata de investiție este de 1,89 euro pentru fiecare euro de sprijin acordat, prin urmare, măsura mobilizează 89% din valoare sa în finanțarea privată adițională.

Impactul asupra competitivității sectorului al investițiilor încurajate de măsura 121 este potențat de natura investițiilor sprijinite. Modernizările sprijinite prin proiecte, împreună cu rigoarea criteriilor și proceselor de selecție a beneficiarilor, conduce la îmbunătățirea competitivității sectorului prin îmbunătățirea exploatațiilor beneficiare. În plus criteriile de selecție a proiectelor stabilite în fișa măsurii, acordă prioritate adaptării la standardele comunitare ale producțiilor, selectării sectoarelor de activitate prioritare, apartenenței beneficiarilor la organizații de producători și încorporării procesării producțiilor la activitatea exploatațiilor.

De asemenea, deși nu este o dată concludentă trebuie menționat faptul că totalitatea responsabililor intervievați consideră de asemenea că sprijinul acordat în cadrul măsurii a contribuit la creșterea competitivității sectorului agricol. Cu toate acestea este relevant faptul că 82% din beneficiarii intervievați consideră că măsurile PNDR generează o creștere a rentabilității față de situația inițială a exploatațiilor lor.

Implementarea măsurilor de asistență tehnică va facilita participarea micilor fermieri proprietari ai unor exploatații comerciale de dimensiune mică aflați în imposibilitatea de a-și finanța singuri întocmirea dosarului de solicitare a finanțării și participarea celor care în prezent nu accesează măsura.

B.5. În ce măsură a crescut gradul de asociere a exploatațiilor agricole?

Fișa măsurii stabilește drept criteriu de selecție a beneficiarilor apartenența lor la o organizație de fermieri. Începând cu a doua sesiune de depunere din 2010 s-a stabilit drept criteriu apartenența la o formă de asociere cu cel puțin șase luni înainte de prezentarea cererii. Cu această măsură se frânează asocierea formală orientată doar spre acordarea sprijinului financiar. Această schimbare a criteriului a făcut ca numărul de beneficiari aparținând asociațiilor să scadă de la 92%, înregistrat înainte de schimbare, la 52% înregistrat după, însă participarea beneficiarilor în organizațiile lor este efectivă.

Din cele 1.501 de proiecte aprobate în întreaga perioadă, doar 80 au fost promovate în mod direct de asociații și au un volum mediu de investiție publică de 434.481,5 € per proiect de unde rezultă un procent cu 24,7% mai mare față de media de finanțare a cererilor aprobate. Aceste proiecte se contabilizează ca un beneficiar unic însă în majoritatea cazurilor beneficiază ansamblul celor care formează organizația prin prestarea unor servicii comune, însă aceste proiecte reprezintă un număr nesemnificativ față de totalul proiectelor depuse în cadrul măsurii.

Monitorizarea măsurii demonstrează că gradul de asociere al beneficiarilor este mai mare în sectoarele productive cu cereri tehnologice mai mari, cum ar fi producția de legume (90%) și creșterea animalelor (98%), în timp ce la culturile extensive este mai mică (84%).

B.6. În ce măsură criteriile de selecție aplicate au fost adecvate pentru eliminarea dezavantajelor structurale și a dezechilibrelor din spațiul rural?

Datele de monitorizare a măsurii arată o participare slabă a zonelor mai puțin favorizate la măsură. Doar 5,4% din proiectele aprobate provin din zonele muntoase, 16,7% provin din alte zone defavorizate și 5,7% au fost promovate de exploatații de semi-subsistență.

Volumul de cofinanțare și de investiție totală pe care îl necesită proiectele de transformare structurală poate fi abordat doar atunci când există un volum de producție suficient cum este cazul exploatațiilor comerciale din zone care nu fac parte din categoria zonelor defavorizate, ceea ce totalizează 75,8% din proiectele sprijinite.

Cea mai mare parte a beneficiarilor sunt persoane juridice (77,68%) și doar 335 beneficiari sunt persoane fizice autorizate. Volumul mediu de finanțare acordată celor dintâi este de 413.373 €/proiect și pentru cei de-al doilea este de 110.651 €/proiect. Astfel, doar 7% din finanțarea angajată în contracte până la data de 30/09/2010 a fost adresată persoanelor fizice autorizate.

Deși fișa de gestiune a măsurii acordă prioritate proiectelor provenind din zone defavorizate și din exploatații de semi-subsistență acordând punctaje adiționale care favorizează selecția acestor proiecte, rezultatul procesului arată o participare slabă a sectoarelor mai puțin favorizate și a micilor fermieri.

Procesul participativ demonstrează existența unor necesități de asistență printre fermierii care au accesat măsura. Astfel, 71% din beneficiarii intervievați cer îmbunătățirea comunicării cu autoritățile și 45% solicită sprijin tehnic direct. Prin urmare, pentru a obține un impact teritorial adecvat care să contribuie la reducerea inegalităților, măsura trebuie să fie însoțită de proceduri de comunicare adecvate pentru a consolida prezentarea propunerilor de investiție în sectoarele și zonele avute în vedere de responsabilii PNDR.

În plus, responsabilii măsurilor PNDR pot propune opțiuni de finanțare bazate pe sinergii între diferitele măsuri, spre exemplu ca beneficiarii măsurii 112 să poată utiliza acest sprijin pentru a cofinanța un proiect în cadrul măsurii 121. De asemenea, se pot programa anual alocări de buget adresat în mod specific unor sectoare concrete ale populației rurale, tineri, zone defavorizate, exploatații de semi-subsistență, etc.

B.7. În ce măsură sectoarele prioritare stabilite corespund nevoilor spațiului rural românesc?

Produsele incluse în sectoarele prioritare sprijinite de această măsură sunt cele mai deficitare din balanța comercială română în ceea ce privește produsele agricole cu o mare cerere de consum. De aceea, este relevantă tehnologizarea producției naționale pentru a încerca echilibrarea acestei balanțe. În plus, situația geografică a României reprezintă o parte importantă din comerțul internațional de produse agricole realizat cu țări din afara UE.

Măsura stabilește anumite sectoare de activitate prioritare care răspund necesităților de a potența anumite sectoare de producție cu o valoare adăugată ridicată, destinate alimentației directe a populației. Acestea sectoare sunt: legume, pepiniere pentru pomii și arbuștii fructiferi, viță de vie pentru vin și struguri de masă, , bovine de lapte și carne, porcine, păsări, ovine și caprine.

Implementarea măsurii în sectorul de creștere a animalelor urmează aceste priorități evidențiind producția porcină și a animalelor pentru lapte. Însă în sectorul agricol, implementarea nu este proporțională priorităților, deoarece principalul sector sprijinit este cel de culturi extensive care în prezent nu aparține acestor priorități.

Această disproporție detectată se datorează faptului că nevoile de tehnologizare sunt importante în toate sectoarele productive, prin urmare volumul de cereri de sprijin din cadrul subsectorului de culturi de câmp este foarte ridicat.

Nevoia de tehnologizare este o caracteristică globală a tuturor sectoarelor de producție, însă sectoarele selectate vor avea de câștigat datorită posibilității de a răspunde la o cerere internă nesatisfăcută. Determinarea pertinentei teritoriale a dezvoltării acestor producții necesită un studiu teritorial al măsurii care deocamdată nu este inclus în programarea PNDR.

S-a identificat faptul că beneficiarii titulari ai exploatațiilor de semi-subsistență și ai exploatațiilor comerciale mici (de la 8 la 16 UDE) au dificultăți în a solicita sprijinul deoarece nu dispun de resursele necesare pentru a redacta cererile și consideră că implementarea măsurii 143 va contribui la reducerea acestor dificultăți și la înlesnirea participării lor. Însă măsura prin ea însăși nu va obține participarea dacă aceasta nu se sprijină pe un efort de diseminare și comunicare la toate nivelurile.

6.1.3. Măsura 123 „Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere”

Conform datelor INS în anul 2006 Valoarea adăugată brută a industriei alimentare, de băuturi și tutun se ridică la aproximativ 5.650,7 milioane de Euro (19.916 milioane de lei). În anul 2008 (ultimele date publicate de INS) valoarea adăugată brută se ridică la 7.775,3 milioane Euro (27.404,2 milioane de lei).

Prin măsura 123 se urmărește sprijinirea a 3.205 proiecte în investiții pentru îmbunătățirea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere, din care în perioada 2007-2010 au fost semnate 695 contracte, conform datelor MADR și care reprezintă în jur de 46% din obiectiv la jumătatea Programului estimându-se o execuție liniară. Aceasta înseamnă o alocare medie estimată de 725.761 Euro pe contract.

Conform datelor MADR plățile efectuate în cadrul acestei măsuri ating o valoare de 93.023.012 Euro, 9,31% din bugetul total alocat măsurii și 18,60% la jumătatea perioadei de implementare.

C.1. În ce măsură investițiile au contribuit la introducerea de noi tehnologii și inovații?

Conform datelor APDRP, capacitățile noi implicate aferente proiectelor pe tip de sector au atins o valoare de 352 contracte și capacitățile modernizate implicate aferente proiectelor pe tip de sector au atins o valoare de 342 contracte încheiate, adică un total de 694 contracte încheiate care reprezintă 21,65% din totalul programat.

Criteriile de selecție au fost modificate și adaptate pentru a fi adecvate obiectivelor prevăzute. Acesta este cazul criteriilor de selecție „IMM-uri care procesează produse tradiționale” și „să colecteze și /sau să proceseze produse ecologice” al căror punctaj a crescut până la 10 puncte.

Indicele cel mai scăzut de realizare se referă la capacități modernizate cu program de restructurare în 2009, (8,9% din totalul programat). În anul 2008, 11,4% din toate proiectele selectate au fost selectate cu criteriul „unități care au programe de restructurare până în 2009, cuprinse în anexa avizată de DG Sanco, pentru îndeplinirea conformității cu standardele comunitare”. În octombrie 2008, criteriul de selecție a fost modificat trecând de la 20 de puncte la 15 puncte.

În 2009 gradul de îndeplinire a acestui criteriu de selecție nu a fost constatat în niciunul din cele 17 proiecte selectate. Ulterior, în mai 2010, același criteriu a scăzut la 5 puncte.

În ceea ce privește evaluarea procesului participativ, rezultatele arată că 86% din beneficiarii intervievați garantează că au introdus noi tehnologii de producție (printre altele, echipamente, noi linii de producție, echipamente de refrigerare și uscare) și 60% au declarat că producțiile lor s-au schimbat în unele mai rentabile.

Contribuția măsurii la introducerea de noi tehnologii și inovații în industria agroalimentară a avut o repercusiune directă și semnificativă, favorizând în unele cazuri acele întreprinderi care ar putea să aducă aspecte inovatoare producției agroalimentare și forestiere.

C.2. În ce măsură investițiile au contribuit la îmbunătățirea calității produselor agricole și forestiere?

În anexa 1 a măsurii (Unități-carne roșie, carne de pasăre, lapte și produse lactate, centre colectare ouă; aprobate de către Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor pentru o perioadă de tranziție până la 31.12.2010) figurează lista aprobată de ANSVSA a celor 284 întreprinderi din sectorul agroalimentar care beneficiază de o perioadă de tranziție – 2010. Dintre acestea 53% sunt din industria laptelui și a produselor lactate.

Obiectivul pentru perioada 2007-2013 al întreprinderilor care se adaptează standardelor comunitare ca urmare a sprijinului este cel al întregului număr de întreprinderi care primesc sprijin, adică 3.205.

Deși este adevărat că volumul total de investiții reprezintă 66,8% din cel prevăzut pentru întreaga perioadă, doar 6,2% din proiectele selectate îndeplinesc criteriul de selecție „micro-întreprinderi care se adaptează la standardele comunitare nou introduse”. În plus, punctajul atribuit acestui criteriu a scăzut în 2008 cu 5 puncte (de la 20 la 15). Ulterior, în anul 2009 gradul de îndeplinire pentru acest criteriu nu s-a constatat a fi îndeplinit în niciunul din proiectele selectate în sesiunea de depunere din august–septembrie 2009.

În mai 2009 punctajul a scăzut din nou la 7 puncte, punctându-se doar standardele a căror perioadă de grație pentru implementare ar depăși data de 01.01.2010.

Deși 76% din beneficiarii intervievați consideră calitatea producției lor mai bună datorită sprijinului PNDR, în termeni absoluți, având în vedere gradul de implementare al măsurii se estimează că gradul de contribuție la obiectivul îmbunătățirea calității produselor agricole și forestiere, este mai puțin semnificativ decât cel preconizat.

C.3. În ce măsură investițiile au contribuit la îmbunătățirea eficienței procesării și marketingului produselor agricole și forestiere?

Conform datelor de monitorizare ale APDRP, 96,8% din contractele încheiate sunt proiecte care sunt legate de procesarea și comercializarea produselor lor.

Eficiența proceselor de procesare este legată în mod direct de investiția în tehnologii de producție ale exploatațiilor. În momentul evaluării intermediare, 352 din cele 694 întreprinderi beneficiare (51%) au investit sprijinul PNDR în implementarea de noi capacități de producție și restul de 342 s-au orientat către modernizarea capacităților lor. Aceste acțiuni au o influență directă asupra îmbunătățirii eficienței proceselor de prelucrare și procesare.

Conform datelor de monitorizare APDRP volumul de investiții pentru activitățile de dezvoltare a fost de 26.731.668 Euro (0,96% față de obiectivul perioadei 2007-2013) și în cazul activităților de prelucrare/comercializare de 1.329.301.302,69 Euro (48,13% față de perioada 2007-2013).

Gradul de îndeplinire a criteriilor de selecție, conform datelor puse la dispoziție de către MADR sunt următoarele:

- În anul 2008, 75,54% din proiectele selectate au fost punctate cu criteriul de selecție „*IMM-uri din zone unde exista materie primă disponibilă și nu exista capacități de procesare*” și în anul 2009 a atins 100% din gradul de îndeplinire a criteriilor de selecție.
- În anul 2008, 22,29% din proiectele selectate au fost punctate cu criteriul de selecție „*IMM-uri care sunt atât producătoare de materie primă caț și procesatoare*” și în 2009 a atins 64,29%.
- În anul 2008, 12,07% din proiectele selectate au fost punctate cu criteriul de selecție „*IMM-uri care procesează produse tradiționale*” și în 2009 acest procent a reprezentat 35,71%.

În ceea ce privește percepția beneficiarilor, se apreciază o contradicție deoarece 39% din beneficiarii intervievați au afirmat că sprijinul primit le-a permis răspândirea și marketingul produselor lor, cu toate acestea, mai mult de jumătate – 55% - din cei intervievați nu și-au promovat produsele prin campaniile de marketing. Se poate adăuga conform opiniei responsabililor de gestiunea măsurii că cea mai mare parte din proiectele finanțate au ca obiectiv principal dezvoltarea produsului și nu prelucrarea sa și marketingul.

C.4. În ce măsură investițiile sprijinite au contribuit la consolidarea accesului pe piață?

Conform datelor MADR, 3% din contractele încheiate au fost cu întreprinderi care realizează activități de dezvoltare, în timp ce 97% au fost destinate întreprinderilor cu activități de elaborare și prelucrare a produselor.

Conform ultimelor date publicate de INS, VAB-ul industriei agroalimentare însemna 6,5% din VAB-ul total în anul 2006. În anul 2008 reprezenta 5,9% din total.

Investițiile măsurii 123 „Creșterea Valorii Adăugate a produselor agricole și forestiere” au contribuit la consolidarea accesului pe piață conform datelor și opiniilor beneficiarilor: un procent majoritar al celor intervievați -87%- consideră că măsura a contribuit la accesul pe piață, cu producții de calitate mai bună și mai adecvate cererilor de pe piață.

Prin urmare, măsura contribuie la consolidarea sectorului agroalimentar românesc, care trebuie să treacă în mod clar printr-o modernizare pentru a reuși să crească ponderea sa pe piață.

Diversificarea industriei este în România într-o stare incipientă, însă fără nici o îndoială aceasta poate fi consolidată în următoarele faze ale implementării PNDR.

C.5. În ce măsură investițiile sprijinite au contribuit la creșterea competitivității sectorului agricol și forestier?

Conform datelor APDRP contribuția la creșterea economică a măsurii 123 din totalul programat pe termen mediu a reprezentat 7,7% și din totalul programat pentru măsură ca obiectiv pe termen mediu 50,4%.

19,7% din numărul de întreprinderi sprijinite aparțin sectorului silvic, 3,3% sectorului mixt și 76,9% industriei alimentare. Cel mai mare volum de investiții a fost în industria alimentară (81%).

Măsura a însemnat crearea a 550 microîntreprinderi, care ca obiectiv la jumătatea programului reprezintă 42,9% din microîntreprinderi, 23,6% IMM și 21,5% alt tip de întreprinderi. Volumul investițiilor în microîntreprinderi a însemnat 125,6% din obiectivul pe termen mediu pentru acest tip de întreprinderi, 77,1% în cazul IMM-urilor și 18,2% pentru alt tip de întreprinderi.

Este important să luăm în considerare faptul că două treimi din întreprinderile din industria agroalimentară sunt întreprinderi mici cu mai puțin de 10 angajați, lucru care a fost favorizat având în vedere că cea mai mare pondere a

execuției financiare nu numai că a revenit acestui tip de întreprinderi, ci numărul cel mai mare de întreprinderi sprijinite aparțin industriei agroalimentare.

Măsura a atins aproximativ punctul său mediu în ceea ce privește execuția financiară, prin urmare, dacă se mențin alocările și cuantumul mediu al contractelor încheiate, cu bugetul actual s-ar atinge obiectivul privind indicatorul număr de beneficiari în perioada 2007-2013.

În industria alimentară se percepe o competitivitate slabă a produselor, o specializare redusă a întreprinderilor, o productivitate slabă a muncii, o utilizare redusă a inovațiilor, un nivel tehnic necorespunzător, precum și o lipsă de adaptare la standardele de calitate comunitare. Toate aceste aspecte condiționează slaba competitivitate a sectorului deși conform responsabililor de gestiunea măsurii, majoritatea investițiilor duc la o creștere a volumului producției.

C.6. În ce măsură investițiile sprijinite au contribuit la creșterea productivității muncii?

Rata de angajare în sectorul agroalimentar a scăzut (în mii angajați) de la 3,8 în 2006 până la 3,1 în 2008. Cu toate acestea, formarea capitalului fix în agricultură a crescut de la 498,7 milioane Euro în 2005 până la 1.015 milioane Euro în 2008.

În ceea ce privește creșterea productivității muncii în perioada 2009-2013, obiectivul Programului pentru măsură, este o creștere anuală de 6,3% și conform datelor de monitorizare ale APDRP creșterea anuală din anul 2007 până la data de 30 septembrie 2009, a fost de 9,7%.

Conform INS, productivitatea muncii în industria agroalimentară de băuturi și tutun - Valoarea Adăugată Brută per Unitate Medie de Lucru - era de 92.417,6 lei în anul 2006 și crește până la 112.934, 8 lei în anul 2008, situată încă mult sub media europeană.

S-a produs o creștere remarcabilă a productivității muncii în sectorul agroindustrial care este reflectată în același timp de 70% din beneficiarii intervievați care afirmă că sprijinul măsurii a sporit productivitatea muncii în unitățile lor, lucrând mai puține ore pentru a obține aceeași producție finală.

Această creștere a productivității muncii și modernizarea unităților au permis creșterea producției acestor unități fără a mări numărul de angajați. Conform impresiilor responsabililor de gestiunea măsurii și beneficiarilor –în lipsa unor date oficiale - numărul de angajați în sector a scăzut, în același timp crescând randamentele întreprinderilor.

Valoarea pe care o ating indicatorii în legătură cu volumul de investiție, crearea de întreprinderi și introducerea de noi tehnologii și inovații precum și evoluția VAB ne face să concluzionăm că implementarea măsurii a fost satisfăcătoare. Nu se poate afirma despre creșterile înregistrate ca fiind derivate în mod exclusiv din implementarea unei singure măsuri, ci din tendința la nivel național care ar trebui să se consolideze în timp și să fie contrastată cu efectele crizei financiare care afectează diverse țări de care România nu este străină.

C.7. În ce măsură criteriile de selecție aplicate au fost adecvate pentru eliminarea dezavantajelor structurale și a dezechilibrelor din spațiul rural?

Conform datelor MADR, contractele încheiate în cadrul măsurii se permite crearea a 7.513 de noi locuri de muncă, ceea ce înseamnă o creștere de 45,1% din cele deja existente și 22 din aceste locuri de muncă sunt ocupate de persoane cu dizabilități.

Fișa tehnică a măsurii stabilește printre criteriile de selecție punctaje diferite în funcție de sectorul agroalimentar de activitate, după cum se prezintă în tabelul următor:

Tabel 11: Punctaj conform criteriilor de selecție din cadrul Măsurii 123

Sectorul de activitate	Criteriul de punctaj Martie 2008	Criteriul de punctaj revizuit Octombrie 2008
Lapte și produse lactate, carne, ouă și produse din carne	20	30
Cereale	17	27
Legume, fructe și cartofi	15	27
Semințe oleaginoase	15	27
Miere	9	27

Sectorul de activitate	Criteriul de punctaj Martie 2008	Criteriul de punctaj revizuit Octombrie 2008
Vin	6	25

Sursă: Date de monitorizare MADR

În plus, în mai 2010 s-a atribuit un punctaj extra (până la 10 puncte) adițional proiectelor care prevăd investiții în utilizarea de energii regenerabile. Totodată a crescut punctajul dat întreprinderilor legate de procesarea produselor ecologice.

De asemenea a crescut punctajul pentru IMM-urile din zone unde exista materie primă disponibilă și nu exista capacități de procesare, IMM-uri care sunt atât producătoare de materie primă cât și procesatoare precum și pentru IMM-uri care procesează produse tradiționale.

Modificarea criteriilor de selecție a avut o influență directă în execuția măsurii acordând prioritate sectoarelor cele mai defavorizate și IMM-urilor. Având în vedere că investițiile au fost destinate majoritatea unor scopuri productive și de comercializare, impactul măsurii este puțin semnificativ în scăderea dezavantajelor structurale ale mediului rural.

În momentul evaluării, nu au fost selectate proiecte din sesiunea din iunie 2010 și prin urmare nu se pot trage concluzii cu privire la efectele ultimelor modificări. Cu toate acestea, criteriul de selecție – unități din sectoarele prioritare este avut în vedere de la începutul programului și s-a adoptat recent o corecție a acestuia în vederea reducerii dezechilibrelor.

C.8. În ce măsură sectoarele prioritare stabilite corespund nevoilor spațiului rural românesc?

Punctajul pentru criteriul de selecție „unități din sectoarele prioritare în ordinea de prioritate” a fost supus unor diverse schimbări de la începutul implementării PNDR după cum s-a indicat la întrebarea C7. În urma modificărilor aduse acestui criteriu de selecție, gradul său de îndeplinire a crescut de la 97,8% proiecte selectate la 100%, potrivit datelor puse la dispoziție de către MADR. Se remarcă faptul că sistemul de evaluare a identificat două sectoare emergente, precum cel al vinului și mierii s-a reformulat punctajele ca strategii de dezvoltare a acestor sectoare.

Deși procentul de contracte încheiate nu poate fi considerat un succes, alocarea financiară la jumătatea programului poate fi considerată bună mai ales pentru industria agroalimentară unde a fost depășit obiectivul pe termen mediu. Pe de altă parte există o bună acceptare a măsurii de către beneficiarii intervievați – mai mult de jumătate consideră că răspunde nevoilor lor. Acest lucru demonstrează faptul că sunt îndeplinite, cel puțin parțial, obiectivele stabilite și nevoile existente în spațiul rural românesc.

C.9. În ce măsură sprijinul a facilitat adaptarea la standarde de către unitățile în tranziție conform Anexei 1 a fișei Măsurii 123?

Din anul 2008 punctajul pentru criteriul de selecție „unități care au programe de restructurare până în 2009, cuprinse în anexa avizată de DG Sanco, pentru îndeplinirea conformității cu standardele comunitare” pornind de la o valoare de 20 de puncte a scăzut până la atingerea valorii de 5 puncte.

În prezent, acest criteriu nu are în vedere unitățile care au programe de restructurare până în 2009 ci pe acelea care le au până în 2011 incluse în anexa aprobată de DG Sănătate și Protecția Consumatorilor (SANCO), pentru îndeplinirea standardelor comunitare.

În anul 2008 numărul de proiecte selectate care au îndeplinit acest criteriu de selecție a fost de 11,4% și în 2009 în sesiunea de depunere a proiectelor din august – septembrie nu figurează nici un număr de proiecte conform datelor puse la dispoziție de MADR.

Pe de altă parte, punctajul pentru criteriul de selecție „micro-întreprinderi care se adaptează la standardele comunitare nou introduse” a suferit de asemenea o scădere de la 20 de puncte la 7 puncte în mai 2010. În august 2009 acest criteriu a fost modificat luând în considerare doar acele întreprinderi care au îndeplinit standardele a căror perioadă de grație pentru implementarea acestuia ar depăși data de 01.01.2010. Pentru acele proiecte unde s-ar realiza investiții noi nu se atribuie puncte, sunt punctate doar proiectele care implică modernizări, extinderi și în care solicitanții au desfășurat activități anterioare similare proiectului.

Pentru criteriul de selecție „micro-întreprinderi care se adaptează la standardele comunitare nou introduse” datele cantitative conduc la concluzia că aceasta contribuție a măsurii nu a fost semnificativă, având în vedere faptul că doar 6,2% din proiectele selectate îndeplinesc acest criteriu de selecție.

Având în vedere că bugetul angajat atinge aproximativ 60% și dată fiind extinderea perioadei se prevede un scenariu favorabil de adaptare la standarde de către întreprinderi. Cu toate acestea, contribuția reală în perioada 2007 – 2010 a fost moderată.

6.1.4. Măsura 141 „Sprijinirea fermelor agricole de semi-subzistentă”

Datele disponibile provin din Anuarului Statistic din 2010 ce cuprinde date din 2007. Un total de 3.931.350 exploatații, din care 212.877 au dimensiunea economică între 2 și 8 UDE. Doar 2,1% din acestea au personalitate juridică, ceea ce reprezintă un indicator clar al unei orientări reduse către piața al acestora.

Aceste exploatații desfășoară activități agricole de cultivare a terenurilor și de creștere a animalelor cu o producție destul de diversificată, determinată de necesitățile variate ale gospodăriei.

De la aprobarea PNDR s-a finalizat selecția pentru două sesiuni ale măsurii 141 (decembrie 2008-februarie 2009 și 15 aprilie - 15 mai 2010). Astfel, după prima sesiune s-au semnat 6.142 decizii de finanțare, iar după cea de-a doua sesiune de selecție au fost selectate un număr de 12.134 cereri de finanțare urmând a se semna deciziile de finanțare.

Deciziile semnate reprezintă doar 9,7% din obiectivul măsurii și gradul de execuție financiară este foarte redus (1,94%, din totalul de resurse publice prevăzute).

În ciuda nivelului relativ scăzut de execuție trebuie semnalat că s-au depus 20.000 solicitări, ceea ce arată un interes deosebit din partea potențialilor beneficiari.

D.1 În ce măsură a contribuit sprijinul acordat la consolidarea adaptării structurale a exploatațiilor de semi-subzistentă?

Datorită nivelului de execuție redus, se poate aprecia contribuția la adaptarea structurală ca fiind insuficientă.

Deși, criteriile de selecție au fost adecvate pentru a sprijini adaptarea structurală, responsabilii consultați semnaleză că valoarea ajutorului de 1500 euro pe an este prea mică pentru a percepe transformări structurale importante dar suficientă pentru a determina anumite schimbări de tendință.

Dintre cele 18.397 proiecte selectate până la 30 septembrie 2010, 7.486 exploatații (40,70%) sunt administrate de tineri, 8.073 (43,9) sunt exploatații situate în zone defavorizate și 2.579 (14,02) sunt solicitanți care accesează și măsura 214.

Din totalul de 6.142 decizii încheiate, 2.011 (32,7%) beneficiari sunt tineri și 2.707 (44,1%) exploatații sunt situate în zone defavorizate.

Din procesul participativ desfășurat cu beneficiarii măsurii rezultă următoarele: aproape toți (95%) beneficiarii consideră că sprijinul oferit prin această măsură favorizează modernizarea exploatațiilor și consideră că are un impact mediu asupra acestui proces. 91% dintre beneficiari a investit sprijinul în exploatația proprie. Dintre aceștia, 73% au utilizat sprijinul pentru modernizarea și îmbunătățirea proceselor productive: achiziția de noi unelte (43% din cazuri), achiziția de echipamente pentru realizare producției (39%), achiziția de material vegetal (33%) și construcția sau reparația de mici instalații (24%).

Este important ca beneficiarii să încerce să trateze execuția acestei măsuri simultan cu alte măsuri complementare, prevăzute în planificarea PNDR astfel încât să poată genera sinergia între diferitele linii de sprijin și să poată maximiza impactul cu scopul de a îmbunătăți transformarea structurală a acestor exploatații.

D.2. În ce măsură a facilitat acest sprijin accesul la piață al fermelor de semi-subzistentă?

Unul din indicatorii utilizați pentru a măsura nivelul de intrare pe piață a fermelor de semi-subzistentă este reprezentat de numărul de exploatații cu personalitate juridică. Datorită faptului că nu există beneficiari din categoria exploatațiilor cu personalitate juridică (sursa: date de Monitorizare MADR la 30 septembrie 2010), gradul de implementare este nul față de nivelul de 20% din numărul total de beneficiari estimat. Numărul de exploatații care au beneficiat de sprijin și care au personalitate juridică reprezintă 1,6% din ținta fixată în planificarea măsurii.

Un alt indicator care ne permite să analizăm gradul de intrare pe piață este apartenența sa la o formă asociativă. Din totalul de proiecte selecționate, aproape 92% dintre proiecte selectate sunt ale unor fermieri care fac parte dintr-o formă asociativă.

67% dintre beneficiarii intervievați au convingerea că dacă se asociază cu alți fermieri își vor comercializa mai bine producția și 74% afirmă că fac parte dintr-o organizație de fermieri. Procentul de beneficiari chestionați care au început efectiv să lucreze în colaborare pentru a-și comercializa producția este de 58%.

Măsura facilitează accesul exploatațiilor de semi – subzistență pe piață, dar dat fiind nivelul scăzut de implementare și rezultatele obținute în raport cu obiectivele propuse (de realizare), putem trage concluzia că aportul măsurii la intrarea pe piață a fermelor de semi-subzistență este irelevantă.

D.3. În ce măsură a contribuit sprijinul la diversificarea producției și la introducerea unor noi produse?

Întrebarea este direct relaționată cu întrebarea anterioară, adică, intrarea pe piață a produselor presupune adaptarea producției la cererea pieței și dobândirea capacității de a diversifica producția și/sau introducerea de noi produse (culturi).

Integrarea tinerilor, care reprezintă un grup mai dinamic și cu obiective pe termen mediu și lung, favorizează atingerea acestui obiectiv.

Din datele de monitorizare transmise de MADR rezultă că 32,7% din beneficiari au sub 40 de ani și reprezintă 17,6% din valoarea obiectivă planificată. Altă dată semnificativă este gradul ridicat de asociere între fermierii care au beneficiat de sprijin (92% din proiectele selectate).

Responsabilii măsurii intervievați semnalează că se adoptă strategii clare de diversificare a producției, introducându-se noi culturi în rotația culturilor și combinând producția agricolă cu cea de creștere a animalelor pentru a profita de sinergia pe care o generează producția integrată.

Criteriile de selecție sunt adecvate pentru contribuția la diversificarea producției și introducerea de noi culturi. (Solicitantul este membru al unei forme asociative constituite conform legilor în vigoare, ferme agricole de subzistență în proprietatea unui fermier mai tânăr de 40 de ani la data prezentării proiectului) sunt două din cele cinci criterii de selecție.

Măsura facilitează accesul exploatațiilor de semi-subzistență la piață, dar dat fiind nivelul scăzut de implementare putem trage concluzia că aportul măsurii la incorporarea pe piață a fost puțin semnificativă.

D.4. În ce măsură criteriile de selecție aplicate au fost adecvate pentru a elimina dezavantajele structurale și dezechilibrele din spațiul rural?

Criteriile de selecție aplicate măsurii se consideră a fi adecvate pentru eliminarea dezavantajelor structurale: criteriile adoptate iau în considerare promovarea schimbărilor structurale, favorizând crearea organizațiilor, sprijinirea tinerilor fermieri și dezvoltarea preferențială a celor mai defavorizate zone.

Cerința ca beneficiarii să aparțină unei forme asociative pentru o perioadă de cel puțin șase luni înainte de solicitarea sprijinului a putut reprezenta un impediment pentru ca noii membri ai grupului de fermieri constituiți sub egida PNDR să beneficieze de această măsură pentru moment, dar vor fi potențiali beneficiari în viitoarele sesiuni de depunere a solicitărilor. Cu toate acestea, dintre cele 20.013 proiecte prezentate au fost semnate 6142 contracte - o treime din solicitări reprezentând mai puțin de 10% din ceea ce s-a planificat. Trebuie menționat însă că deciziile de finanțare pentru cea de-a doua sesiune de selecție nu au fost semnate până la data evaluării (septembrie 2010), numărul cererilor selectate în cea de-a doua sesiune fiind de 12.255.

57% dintre beneficiarii intervievați au declarat că au avut dificultăți la întocmirea cererii de finanțare, dar totodată, 66% admit că informația primită a fost mulțumitoare. Aceste date indică faptul că inițial criteriile de selecție și de redactare a planurilor de afaceri nu au fost înțelese cu ușurință de către solicitanți dar și că informațiile oferite de responsabilii măsurii au fost de ajutor. Trebuie avut în vedere faptul că Măsura 143 „Furnizarea de servicii de consiliere și consultanță pentru agricultori” nu a fost încă implementată.

6.1.5. Măsura 142 „Înființarea grupurilor de producători”

Procesul de retrocedare a terenurilor agricole proprietarilor privați a configurat o structură agrară caracterizată de mari diferențe în ceea ce privește dimensiunea exploatațiilor. Astfel, din totalul de 3.931.350 de ferme, un procent de 78% deține mai puțin de un hectar.

Prin punerea în practică a acestei măsuri se dorește reducerea dezavantajelor micilor producători prin dezvoltarea asociativității cu scopul de a permite obținerea mai multor informații, avantaje economice și legislative pentru desfășurarea activităților și a unui acces mai bun la serviciile de consultanță pentru micii producători. Astfel, se urmărește în cadrul politicii de dezvoltare rurală europeană restructurarea și sprijinirea înființării grupurilor de producători pentru îmbunătățirea calității producției.

În prezent există în România în jur de 144 de grupuri și organizații de producători. Până în septembrie 2010 s-au depus doar 14 solicitări și au fost semnate doar 8 contracte. Gradul de execuție financiară este de 0,01% iar numărul beneficiarilor reprezintă 0,72% din cei 1.108 programați. Astfel, numărul de grupuri înființate până în septembrie 2010 fiind de 8. În cadrul programului SAPARD, Măsura 3.2 „Constituirea grupurilor de producători” au fost depuse și semnate 4 contracte, dintre care un contract a fost reziliat.

Trebuie să se ia în considerare faptul că acordurile de tranziție ale programului SAPARD și FEADER care se prelungesc până în 2011 condiționează execuția acestei măsuri minimizând impactul său pentru că există grupuri de producători care sunt sprijinite prin respectivele acorduri și care nu au intrat în zona de influență a acestei măsuri. Grupurile de producători din sectorul legume-fructe nu intră sub incidența Măsurii 142 „Înființarea grupurilor de producători”. Ele sunt sprijinite în baza Regulamentelor (CE) 1182/2006, 1234/2007 și 1580/2007 determinând astfel o limitare a numărului grupurilor ce pot fi sprijinite.

E.1. În ce măsură sprijinul a contribuit la consolidarea adaptării producției la cerințele pieței?

Adaptarea producției la cerințele pieței și comercializarea unui procent din producția individuală prin intermediul asocierii producătorilor este o cerință legală a normelor românești privind constituirea de grupuri de producători (Legea nr. 338/2005). Managerii măsurii semnaleză faptul că organizațiile se formează pe baza unei legături sociale prealabile în cadrul căreia apare intenția de a începe o reformă organizațională și productivă pentru a profita de o oportunitate a pieței.

Măsura este direct relaționată cu nevoile de funcționare ale grupurilor de producători în vederea adaptării la cerințele pieței. Producătorii însuși sesizează oportunitatea comercială însă măsura aduce un sprijin financiar pentru a putea iniția transformarea necesară organizării lor productive și comerciale.

Un procent de 100% dintre beneficiarii intervievați în cadrul procesului de participare recunosc că în cadrul grupurilor lor de producători au fost adoptate norme interne de control ce au ca scop adaptarea volumului și calității producției lor la cerințele pieței. Astfel, toți recunosc că grupurile lor au optat pentru o strategie de specializare a producției pentru a putea răspunde la cerințele privind calitatea.

Un procent de 100% dintre producătorii intervievați afirmă că gradul de comercializare a producției lor s-a îmbunătățit prin sprijinul măsurii 142 a PNDR-ului.

Totuși, având în vedere gradul scăzut de implementare, se consideră că, contribuția acestei măsuri la adaptarea producției la cerințele pieței este considerată a fi foarte redusă.

E.2. În ce măsură sprijinul a contribuit la îmbunătățirea competitivității sectorului agricol?

Având în vedere gradul scăzut de execuție a măsurii, impactul acesteia asupra competitivității sectorului agricol a fost nul. Această măsură poate fi cheia pentru a stimula competitivitatea dacă se reușește atingerea target-ului de execuție propus prin măsură.

Astfel, înființarea unui grup de producători care să poată gestiona în mod adecvat un protocol comun de control al calității producției și o strategie de comercializare integrată conduce cu siguranță la îmbunătățirea competitivității fermelor implicate și prin urmare a sectorului agrozootehnic românesc.

Pentru ca acest proces tehnic și organizațional să se poată pune în mișcare este necesar ca producătorii să dispună de un sprijin direct care să faciliteze îndeplinirea cerințelor legale și organizaționale propuse prin măsură pentru a putea accesa sprijinul, care s-ar putea oferi prin intermediul măsurii 143.

Totuși, din procesul participativ se pot trage anumite concluzii cu caracter strict individual privind aplicarea măsurii în cadrul fermelor și a grupurilor beneficiare.

Toți actorii intervievați în cadrul acestei măsuri declară o creștere a productivității după înființarea de grupuri, iar procentul mediu al acestei creșteri se situează în jurul a 16%. Toți beneficiarii intervievați declară de asemenea că, măsura a îmbunătățit comercializarea produselor, crescând cererea lor. Efectul pozitiv asupra competitivității grupurilor este în strânsă legătură cu îmbunătățirea calității, îmbunătățirea proceselor de producție și cu îmbunătățirea activităților de marketing și comercializare. Toți beneficiarii consultați au declarat o creștere a veniturilor lor nete de la înființarea grupurilor de producători.

E.3. În ce măsură sprijinul a contribuit la scăderea reticenței și la creșterea interesului producătorilor agricoli față de formele asociative?

Având în vedere gradul de execuție scăzut, evaluatorul consideră că reticența față de asociativitate nu s-a diminuat iar interesul pentru a face parte dintr-o grupare de producători este minim.

În plus, procesul legal și administrativ de înființare a unei organizații sau a unei forme asociative se dovedește a fi complex pentru agricultorii ce practică o agricultură de semi-subsistență, după cum a declarat un procent de 50% dintre cei intervievați. În acest sens, responsabilii măsurii declară că procesul administrativ privind cererea și aprobarea sprijinului prin măsură s-a simplificat în mod considerabil.

Responsabilii intervievați declară că modul de gestionare financiară a măsurii, prin restituirea cheltuielilor aprobate și efectuate de către beneficiari reprezintă o piedică pentru inițiativa privată fiind necesar să investească în prealabil propriile resurse pentru ca ulterior să primească sprijinul prin PNDR. Într-o situație de criză financiară și de diminuare a investiției private, acest lucru presupune practic înghețarea măsurii.

6.1.6. Măsura 211 „Sprijin pentru zona montană defavorizată”

F.1. În ce măsură plățile compensatorii au contribuit la asigurarea folosirii continue a terenului agricol din zonele montane?

Măsura 211 din PNDR stabilește o plată compensatorie pe suprafață pentru exploatațiile situate în zonele montane care se angajează să respecte Bunele Condiții Agricole și de Mediu (GAEC) și să-și mențină activitățile agricole pe suprafețele de terenuri situate în zone defavorizate pentru o perioadă de minim 5 ani din momentul în care încep să primească sprijinul. Cu această condiție măsura garantează folosirea continuă a terenului agricol din exploatațiile care beneficiază de sprijinul oferit prin măsură, astfel încât impactul plăților compensatorii este condiționat de respectarea sa.

În prima perioadă de implementare a măsurii (anul 2007) s-a atins nivelul de 228.710 cereri depuse ajungând în 2008 la 229.833 cereri depuse și în 2009 la un nivel de 236.155 cereri depuse, acesta din urmă fiind și cel mai mare până în prezent (Sursă: Raportul Anual de Progrese 2009). Acest nivel de implementare ar putea reprezenta un procent de 56% din obiectivul stabilit pentru acest indicator.

Conform datelor de execuție prezentate în anexa de la fișele măsurilor, numărul exploatațiilor beneficiare s-a redus cu 0,5% în timp ce suprafața exploatațiilor a crescut cu 9,5%. Una dintre concluziile acestei observații este aceea că se poate considera că plățile pentru zone defavorizate au o ușoară contribuție în comasarea terenurilor agricole.

Nivelul mediu de sprijin oferit pentru o exploatație a crescut de la 188€ în 2007 la 250€ în 2009. Se înregistrează o creștere a sumei încasate de fiecare dintre beneficiari care rezultă din creșterea suprafeței exploatației. Media suprafeței exploatațiilor este între 3,76 ha și 5 ha, mult sub suprafața limită de 50 ha de la care se începe aplicarea coeficienților de degresivitate a sprijinului.

Criteriul suprafeței minime a parcelei eligibile de 0,3 hectare face ca numeroase parcele din micile exploatații să fie excluse la calcularea sprijinului. Acest criteriu conduce la abandonarea parcelelor mai mici precum și la incurajarea micilor tranzacții în vederea comasării parcelelor pentru ca acestea depășească nivelul minim de eligibilitate. Acest aspect poate constitui și un argument în ceea ce înseamnă diferența dintre suprafețele aflate sub angajamente și indicatorul de realizare stabilit de autoritatea de management prin fișa tehnică a acestei măsuri.

În baza analizei datelor obținute în urma implementării măsurii, se constată menținerea unor valori relativ constante în ceea ce privește indicatorii de realizare. Pentru a stabili potențialul maxim de execuție în cadrul acestei măsuri se poate considera ca acesta este reprezentat de numărul solicitărilor de plată în cadrul schemei cu cea mai mare acoperire (SAPS – cca. 250.000 beneficiari), respectiv de suprafețele totale pentru care există cereri de plată în cadrul schemei de plată cu acoperirea cea mai mare (SAPS – cca. 1.400.000 ha de terenuri agricole utilizate). Având în vedere caracteristicile geografice, dispersia mare a parcelelor agricole și structura fermelor situate în zonele eligibile, se constată faptul că restul suprafețelor intră sub pragurile de eligibilitate stabilite pentru parcele sau pentru ferme, și, datorită neutilizării lor în scopuri agricole, procesele de succesiune ecologică au condus la modificări în utilizarea terenurilor care împiedică reluarea activităților agricole fără costuri semnificative aferente reintroducerii acestora în circuitul agricol. În plus, în contextul obiectivului specific al măsurii, acela de a încuraja menținerea continuă a activităților agricole pe terenurile situate în zonele montane defavorizate, având în vedere nivelurile de plată stabilite conform metodologiei prezentate în Anexa 4A a PNDR 2007-2013, nu poate fi considerată o prioritate incurajarea reluării activităților agricole pe suprafețele agricole neutilizate situate în zonele defavorizate.

Un procent de 91% dintre beneficiarii intervievați consideră avantajos sprijinul, 60% dintre ei afirmând că ar fi renunțat la exploatare dacă nu ar fi existat acest sprijin și doar 22% afirmă că ar continua și în lipsa plăților compensatorii. În acest context, 58% dintre beneficiari consideră plățile insuficiente pentru a compensa dezavantajele pe care le presupune activitatea agricolă în zonele de munte.

F.2. În ce măsură plățile compensatorii au contribuit la menținerea unei comunități rurale viabile în zonele montane?

Conform programării inițiale a PNDR, populația rurală în zonele montane este de 2,4 milioane persoane ceea ce înseamnă, conform mediei naționale, 1,11 milioane persoane cu loc de muncă. Dacă s-ar obține obiectivul măsurii, acesta ar presupune ocuparea de 37,8% din populația activă din zonele montane.

Angajamentele asociate îndeplinirii măsurii au un efect mai amplu decât simpla acordare a sprijinului:

- Obligațiile privind respectarea Bunelor Condiții Agricole și de Mediu (GAEC) pe toată suprafața fermei (nu numai pentru parcelele agricole aflate sub angajamente), au o importantă funcție în promovarea unui mediu rural durabil.
- Angajamentul de a menține activitatea timp de cinci ani obligă la menținerea ansamblului de activități agricole din fiecare exploatare, ceea ce se traduce printr-o activare a tuturor lanțurilor de furnizare, producție și comercializare necesare activității exploatareilor.

S-a putut constata că acest tip de plăți au un efect pozitiv în comunitățile locale deoarece beneficiarii își realizează activitățile în zone restrânse raportat la comunitatea locală din care fac parte. Deși plățile din cadrul măsurii, ca sprijin economic, nu pot garanta susținerea activității, sunt însă fundamentale pentru aceste zone. S-a constatat, în procesul participativ, că 35% dintre cei intervievați au recunoscut că au folosit sprijinul economic pentru a contracta personal. 42% cred că favorizează rămânerea tinerilor în mediul rural și 42% consideră că sprijinul economic are un efect benefic global în cadrul comunității.

Se recunoaște că sprijinul economic are un efect moderat în ceea ce privește progresul comunității deoarece cei intervievați consideră că acesta contribuie pozitiv la crearea locurilor de muncă și la stabilitatea tinerilor.

Impactul măsurii în menținerea comunităților rurale este moderat dar poate crește dacă gradul de execuție al măsurii crește prin comasarea unor parcele dispersate sau prin reintroducerea unor terenuri neutilizate în circuitul agricol. Sunt necesare măsuri care să stimuleze aceste procese, nivelul plăților neputând să compenseze aceste acțiuni.

F.3. În ce măsură schema a contribuit la menținerea sau la promovarea sistemelor agricole durabile?

Ansamblul Bunelor Condiții Agricole și de Mediu (GAEC) pe care trebuie să le îndeplinească beneficiarii măsurii pentru a avea acces la plățile compensatorii vine să întărească durabilitatea sistemelor agricole. Experții din cadrul Axei 2 intervievați au arătat că impactul de mediu al măsurilor acestei axe este remarcabil, deoarece diseminarea acestora este foarte eficientă, această percepție fiind confirmată de 77% dintre beneficiarii intervievați.

În ciuda faptului că nu s-a atins nivelul maxim al obiectivului măsurii, experiența responsabililor pe parcursul perioadei de implementare, demonstrează că obiectivul de suprafață stabilit este supradimensionat. Fermele au o suprafață efectivă agricolă mai mică decât cea estimată în momentul stabilirii indicatorilor în momentul planificării PNDR. Pe aceeași linie nivelul actual al plăților nu compensează în totalitate dezavantajul față de zonele care nu sunt defavorizate, deoarece indicatorul s-a calculat având în vedere relația între media ponderată pentru zonele montane defavorizate (ZMD) și mediile la nivel național, inclusiv zonele defavorizate, motiv pentru care diferențele constatate sunt mai mici decât cele reale. Mediile trebuie să se calculeze eliminând ZMD din calculul mediilor naționale.

Plățile compensatorii acordate fermelor din zona ZMD compensează diferențele de venituri și costuri față de condițiile naturale prezente în alte zone, care nu sunt defavorizate. Majoritatea beneficiarilor intervievați folosesc sprijinul financiar pentru a compensa diferențele de venituri și costuri referitoare la producția vegetală (60%), la ocuparea forței de muncă (36%) sau pentru achiziționarea de unelte agricole (21%). Procentul destinat pregătirii tehnice este foarte scăzut (5%) și scoate în evidență procentul relativ important al folosirii sale în afara exploatareii (15%) conturând o imagine referitoare la precaritatea micilor exploatare.

Aceste două realități împreună cu constientizarea tot mai crescută a utilizatorilor de terenuri agricole în ceea ce privește problemele de mediu demonstrează că măsura promovează folosirea Bunelor Condiții Agricole și de Mediu

(GAEC). Numărul ridicat de beneficiari ai măsurii indică nivelul succesului acestei măsuri în promovarea GAEC-urilor, motiv pentru care măsura are o contribuție importantă la promovarea sistemelor agricole durabile, în special al exploatațiilor cu mai mare risc de abandon, așa cum sunt micile exploatații de mai puțin de 1 ha situate în ZMD. Măsura contribuie la menținerea activității agricole în aceste exploatații și, în plus, contribuie la conservarea calității mediului.

F.4. În ce măsură schema a contribuit la păstrarea peisajului rural și la îmbunătățirea mediului?

Impactul de mediu al măsurii este evident deoarece include condiția respectării Bunelor Condiții Agricole și de Mediu (GAEC), pe o perioadă mai lungă de timp, stabilită de perioada angajamentelor. De asemenea, impactul peisagistic este direct legat de sprijinirea activităților agricole tradiționale în zonele montane, deoarece terenurile agricole sunt un element fundamental în definirea peisajului rural românesc. Abandonarea activității, și astfel a terenurilor agricole în stadiul lor tradițional actual, ar presupune modificarea acestor elemente ale peisajului cultural tradițional românesc. În cazul acestei măsuri, contribuția la menținerea peisajelor tradiționale este majoră, datorită specificului ZMD (metodele agricole aplicate sunt limitate datorită condițiilor de altitudine și pantă, varietatea culturilor este limitată de condițiile pedoclimatice), modificarea utilizării terenurilor nefiind o soluție efectivă care să conducă la dezvoltarea comunităților locale montane.

Impactul pozitiv de mediu al măsurii nu rezultă doar din valoarea investițiilor ci și din implementarea adecvată a măsurii. De aceea este nevoie de un efort deosebit în ceea ce privește pregătirea profesională a micilor fermieri care sunt în număr mare și se află în zone îndepărtate (datorită unei mari dispersii a terenurilor agricole și a gospodăriilor). ONG-urile, viitoarele GAL-uri și inițiativele legate de rețeaua Natura 2000 pot ajuta la pregătirea lor profesională însă este nevoie de o inițiativă specifică de pregătire profesională gratuită care să se adreseze beneficiarilor care nu pot recurge la serviciile private de consultanță.

Se dezvoltă conștientizarea beneficiarilor în ceea ce privește mediul înconjurător prin faptul că sprijinul financiar acordat din PNDR contribuie pozitiv la păstrarea peisajului deoarece agricultorii își mențin tehnicile de lucru.

Procesul participativ se orientează spre stabilirea gradului de satisfacție a beneficiarilor măsurii în ceea ce privește funcția acesteia de conservare a peisajului rural și de îmbunătățire a mediului înconjurător.

Măsura încurajează durabilitatea mediului și a exploatațiilor prin îndeplinirea Bunelor Condiții Agricole și de Mediu (GAEC). Deși se poate mări gradul de cunoaștere de către beneficiari a GAEC, măsura reușește să atingă un nivel ridicat de îndeplinire a acestora prin conștientizarea beneficiarilor și modificându-le astfel, obiceiurile referitoare la parcelele agricole.

F.5. În ce măsură nivelul plății pe hectar reușește să compenseze handicapul natural?

Nivelul sprijinului din această măsură se calculează ca o compensație a reducerii veniturilor datorată de condițiile de altitudine și panta care induc efecte restrictive pedo-climatice. Platile sunt conditionate de respectarea angajamentelor de mediu care contribuie la conservarea acestor ecosisteme, având în vedere dezavantaje de tip geografic sau structural care afectează micile comunități rurale.

Rezultatul atins pentru ZMD în aceste calcule plasează sprijinul pe hectar la un nivel sensibil inferior față de cel primit în alte zone defavorizate, existând diferențe importante în teritoriu la nivelul sprijinului primit de către beneficiarii situați în diferite zone defavorizate și pe care chiar experții din cadrul măsurii doresc să le omogenizeze. Handicapul natural corespunde de asemenea dezavantajelor structurale care nu pot fi soluționate prin măsuri legate de activitatea agricolă și care necesită un alt tip de strategii precum cele prevăzute în măsura 322 din PNDR. În general, beneficiarii nu văd diferențe între aspectele agricole și structurale atunci când se analizează situația lor defavorizată.

S-a putut vedea că un procent din beneficiarii intervievați (58%) consideră că sprijinul este insuficient pentru a compensa greutățile pe care le presupune continuarea activităților agricole în zonele de munte. E normal să presupunem că nu se referă atât la condițiile interne ale exploatației sau la condițiile climatice, ci la condițiile geografice, la distanța față de servicii publice și la dificultățile de comunicare.

F.6. În ce măsură fermierii percep acest sprijin ca fiind condiționat de respectarea cerințelor de gospodărire a terenurilor agricole (GAEC)?

Având în vedere procedura de solicitare a sprijinului oferit de această măsură, se poate deduce că beneficiarii cunosc faptul că au obligația să respecte anumite practici agricole menite să ducă la păstrarea mediului înconjurător.

Legătura dintre sprijinul oferit prin măsură și protecția peisajului nu este atât de explicită în procedura de solicitare și acordare a sprijinului.

Monitorizarea implementării măsurii trebuie să se bazeze pe promovarea serviciilor de formare profesională și să exercite o monitorizare proactivă a angajamentelor asumate pentru a se garanta impactul. Procesul participativ a dus la constatarea că printre beneficiari există încă un grad ridicat de necunoaștere a standardelor GAEC impuse de măsură, ceea ce ar putea duce la scăderea gradului de eficiență al măsurii.

Îndeplinirea respectivelor GAEC nu se bazează pe investirea sprijinului financiar primit, care este modest, ci se bazează pe menținerea obiceiurilor și practicilor aplicate de beneficiari pentru exploatarea terenurilor. În vederea garantării unui nivel adecvat de participare a beneficiarilor și o corectă practică a angajamentelor agricole și de mediu înconjurător este necesar să se insiste pe acțiunile de formare profesională și de sensibilizare a beneficiarilor.

6.1.7. Măsura 212 „Sprijin pentru zone defavorizate- altele decât zona montană”

G.1. În ce măsură plățile compensatorii au ajutat la asigurarea utilizării continue a terenului agricol în zonele defavorizate, altele decât zona de munte?

Bugetul executat al măsurii până la sfârșitul anului 2009 s-a ridicat la 78.267.345 Euro, corespunzând unui număr de 78.751 cereri de plată aferente campaniei 2009 și 73.419 cereri de plată aferente campaniei 2008 (Sursa: Rapoartele Anuale de Progrese PNDR 2008, 2009). Cu aceste date se atinge o execuție bugetară de 15,9%, și se sprijină 26,3 % din exploatațile considerate drept obiectiv al măsurii.

În ceea ce privește distribuția sondajului de teren realizat de către responsabilii măsurii, gradul de îndeplinire a obiectivelor de realizare este ușor superior în cazul „zonelor semnificativ defavorizate” (ZSD) decât în cazul „zonelor defavorizate de condiții naturale specifice” (ZDS), dar în ambele cazuri se poate considera că obiectivele de realizare sunt apropiate de nivelul mediu de realizare al măsurii.

Existența sprijinului măsurii garantează angajamentul susținerii activității agricole din partea beneficiarului, în special în zone precum Delta Dunării unde există unele condiții mai puțin favorabile pentru desfășurarea activității agricole decât la nivel național, dar și față de celelalte zone defavorizate (ZMD sau ZDS). După cum se întâmplă și la calcularea sprijinului pentru ZMD (a se vedea întrebarea F3) estimarea valorii sprijinului s-a realizat luând în considerare raportul între mediile ponderate pentru zonele defavorizate (ZDS și ZSD) și mediile la nivel național, incluzând și zonele defavorizate, prin urmare diferențele percepute sunt mai mici decât cele reale. Mediile trebuie să fie calculate fără includerea zonelor respective defavorizate în calculul mediilor naționale. În acest caz valoarea sprijinului este inferioară nivelului de inegalitate real.

În baza analizei datelor obținute în urma implementării măsurii se constată menținerea unor valori relativ constante în ceea ce privește indicatorii de realizare. Pentru a stabili potențialul maxim de execuție în cadrul acestei măsuri se poate considera că acesta este reprezentat de numărul solicitărilor de plată în cadrul schemei cu cea mai mare acoperire (SAPS – peste 100.000 beneficiari pentru ZDS și aproape 2.500 beneficiari pentru ZSD), respectiv de suprafețele totale pentru care există cereri de plată în cadrul schemei de plată cu acoperirea cea mai mare (SAPS – peste 1.150.000 ha de terenuri agricole utilizate în ZDS și cca. 150.000 ha de terenuri agricole utilizate în ZSD). Având în vedere caracteristicile geografice și structura fermelor situate în zonele eligibile se constată faptul că restul suprafețelor cad sub pragurile de eligibilitate stabilite pentru parcele sau pentru ferme, sau datorită neutilizării lor în scopuri agricole procesele de succesiune ecologică au condus la modificări în utilizarea terenurilor care împiedică reluarea activităților agricole fără costuri mari aferente reintroducerii acestora în circuitul agricol. În plus, în contextul obiectivului specific al măsurii, acela de a încuraja menținerea continuă a activităților agricole pe terenurile situate în zonele defavorizate – altele decât zona montană defavorizată, având în vedere nivelurile de plată stabilite conform metodologiei prezentate în Anexa 4A a PNDR 2007-2013, nu poate fi susținută încurajarea reluării activităților agricole în pe suprafețele agricole neutilizate situate în aceste zone defavorizate.

Datele provenind din analiza calitativă prezintă concluzii semnificative, astfel că 93% din beneficiarii intervievați consideră sprijinul ca fiind folositor, astfel că 57,5% ar abandona exploatarea în cazul în care nu ar mai exista sprijinul și doar 15% afirmă că și-ar continua activitatea agricolă fără sprijin. Un procent de 84% din persoanele interviuate sunt și beneficiare a plăților pe suprafață și 75% consideră plățile insuficiente pentru compensarea dezavantajelor pe care le presupune activitatea agricolă în zonele defavorizate.

Măsura a însemnat un stimulent important pentru sprijinirea susținerii activității de utilizare a terenurilor agricole în aceste zone defavorizate, însă impactul a fost mai mic decât în zonele defavorizate de munte. În ZDS există în plus dificultatea răspândirii teritoriale, ceea ce îngreunează contactul beneficiarilor și gestionarea măsurii în ansamblul ei.

G.2. În ce măsură plățile compensatorii au contribuit la menținerea unei comunități rurale viabile în zonele defavorizate, altele decât zona montană?

Măsura este utilă pentru comunitățile locale deoarece beneficiarii realizează ansamblul activităților lor în mediul zonei lor de desfășurare a activităților agricole și sprijinul sfârșește prin a fi reinvestit în teritoriul propriu.

Deși măsura are procente de execuție similare pentru zonele avute în vedere, impactul în zonele ZSD (Delta Dunării) este considerat a fi mai semnificativ, deoarece măsura se referă la un teritoriu continuu cu o problematică socială și de mediu omogen reflectate și în specificul activitatilor agricole. În acest caz, sprijinul măsurii devine mai vizibil pentru ansamblul comunităților rurale. În plus, în acest teritoriu nivelul de sprijin este mai ridicat deoarece condițiile desfășurării activității agricole sunt mai puțin favorabile (în această zonă fiind înregistrate cele mai mici valori ale notelor de bonitare), însă așa cum s-a indicat nivelul sprijinului trebuie să crească pentru a compensa inegalitatea reală.

În cazul zonelor defavorizate ZDS, vizibilitatea măsurii este redusă deoarece nu este vorba despre un teritoriu continuu ci de un ansamblu de localizări la nivel național, și există un risc mai mare ca investirea valorilor primite de către fermieri să iasă din zona defavorizată limitrofă cu alte teritorii care nu sunt considerate ca fiind din această categorie. În aceste zone valoarea sprijinului este mai mică decât în ZSD.

Cu toate acestea, angajamentele asociate îndeplinirii măsurii au un efect mai amplificat, față de simpla acordare a sprijinului financiar, deoarece menținerea angajamentelor pe o perioadă de 5 ani ajută ca în exploatare să fie asumate standardele aferente bunelor condiții agricole și de mediu ca standarde generale aplicabile pe o perioadă mai lungă de timp decât în cazul plăților directe.

Datele provenind din analiza calitativă arată că pentru 63,8% din beneficiarii intervievați aceste angajamente sunt adecvate. Cu toate acestea, deși 93,5% din aceștia consideră că ajutoarele PNDR în ansamblul lor sunt favorabile, 75% din beneficiarii intervievați consideră că sprijinul nu este suficient pentru a compensa dezavantajele de producție în zonele lor defavorizate. Această dată concordă cu opinia responsabililor care au propus o revizuire a valorii alocate acestor zone din cauza unei erori în calculele inițiale care va fi corectată. Doar 37,5% din aceștia consideră că sprijinul a îmbunătățit rentabilitatea exploatațiilor lor, însă este semnificativ faptul că 50% afirmă că nivelul lor de viață nu s-a îmbunătățit prin acordarea sprijinului. După cum se indică în răspunsul la întrebarea G.5 responsabilii măsurii au detectat erori în metoda de calcul a valorii sprijinului, care reduc valoarea a ceea ce se acordă față de necesitățile reale date de diferențele efective ale acestor zone față de zone neafectate de fenomene și procese care să inducă un grad de defavorizare din punct de vedere natural.

Ca și în restul zonelor defavorizate măsura se axează pe compensarea dificultăților productive, însă există un ansamblu de factori externi măsurii și PNDR-ului care influențează în mod negativ nivelul de dezvoltare al ansamblului teritoriului. Efectivitatea măsurii va fi potențată de alte acțiuni externe care să influențeze acești factori.

G.3. În ce măsură schema a contribuit la menținerea sau promovarea sistemelor agricole sustenabile?

Măsura încurajează sustenabilitatea legată de mediul înconjurător a exploatațiilor cu îndeplinirea GAEC prevăzute în fișa măsurii. Finanțarea adițională adusă de măsură nu garantează că se pot realiza investiții de anvergură, însă îndeplinirea bunelor condiții agricole și de mediu nu necesită asemenea investiții ci doar modificarea obiceiurilor de lucru a exploatației din partea beneficiarilor. Asemănător sub-întrebării anterioare, măsura are un impact ridicat în ZSD și ZDS, unde a fost implicat de la început 25% din obiectivul propus pentru acea perioadă, ceea ce înseamnă 22,5% din totalul zonelor agricole din aceste zone.

Responsabilii axei 2 intervievați semnalează că impactul de mediu al măsurilor acestei axe este remarcabil, deoarece răspândește la nivel național aceste bune practici agricole și de mediu care sunt implementate pe o suprafață mare, pe o perioadă mai lungă de timp și pe un interval continuu și într-o gamă amplă de exploatații.

Impactul obținut de măsură nu poate fi cuantificat doar ca o investiție a plăților măsurii în îmbunătățirea condițiilor de mediu ale exploatației, ci mai ales în termeni de instruire și învățare a beneficiarilor pentru adaptarea sistemelor lor de funcționare a exploatațiilor. Această îmbunătățire a practicilor agricole este în mod special importantă într-o zonă precum Delta Dunării care prezintă riscuri ridicate de inundație a terenurilor agricole, care includ riscuri pentru sănătatea

persoanelor din cauza contaminării apelor și riscuri de deteriorare a solului și productivității din cauza manipulării necorespunzătoare a terenurilor inundate.

Responsabilii măsurii trebuie să comunice în mod adecvat avantajul pe care îl presupune pentru ansamblul exploatației îndeplinirea respectivelor bune condiții pentru agricultură. Implementarea măsurilor de instruire în cadrul PNDR poate ajuta la pregătirea fermierilor locali pentru îndeplinirea acestor bune condiții. Aceste eforturi de comunicare trebuie să fie mai intense în zonele defavorizate, din cauza răspândirii beneficiarilor și a accesibilității mai reduse.

G.4. În ce măsură schema a contribuit la menținerea peisajului rural și la îmbunătățirea mediului?

Bunele Condiții Agricole și de Mediu care condiționează acordarea sprijinului asigură un impact de mediu de bază pozitiv. Mai mult, susținerea activităților agricole tradiționale în zonele defavorizate are un impact peisagistic pozitiv, dat fiind faptul că terenurile agricole sunt un element fundamental în definirea peisajului rural românesc. Abandonarea terenurilor agricole ar însemna o alterare a acestor elemente ale peisajului cultural tradițional românesc.

Măsura are un impact net pozitiv deoarece leagă acordarea sprijinului de păstrarea condițiilor GAEC pe o perioadă de 5 ani. Conform procesului participativ desfășurat, sunt puțini beneficiari care leagă în mod direct activitatea agricolă de conservarea mediului, prin urmare este greu să poată beneficia de toate oportunitățile de dezvoltare și de sinergiile care apar din această relație.

Cu toate acestea, putem considera ca fiind pozitiv faptul că 91,2% din fermierii intervievați recunosc existența unei legături directe între sprijinul primit și conservarea peisajului. Din punct de vedere teritorial, se evidențiază în această măsură condițiile speciale ale zonei din Delta Dunării unde peisajul agricol este extrem de fragil.

Există o necesitate puternică de formare și sprijin specific printre fermierii din zonele defavorizate specifice, în special în zonele (ZSD) unde toți beneficiarii intervievați solicită asistență tehnică pentru implementarea GAEC.

G.5. În ce măsură nivelul de plată la hectar compensează handicapul natural?

Situația măsurii 212 ZSD și ZDS cu privire la handicapul natural este analoagă celei descrise în secțiunea anterioară cu privire la măsura 211. Însă în această măsură se stabilesc două niveluri de sprijin diferite în funcție de nivelul cel mai mare de defavorizare pe care îl implică activitatea agricolă în aceste zone.

În cazul zonelor ZDS este necesară o împărțire pe teritorii a calculului nivelului de sprijin deoarece acestea sunt distribuite în diverse zone ale României și este necesară adaptarea calculului sprijinului la condițiile naturale specifice ale acelor teritorii.

Procesul participativ demonstrează faptul că marea majoritate a beneficiarilor intervievați consideră valoarea sprijinului ca insuficientă (78,5% în zonele ZDS și 87,5% în zonele ZSD). Se poate realiza o actualizare a nivelului de sprijin calculat pentru fiecare sub-măsură ținând cont de marja de acțiune existentă în alocarea bugetară actuală a măsurii și de experiența de gestiune care determină participarea efectivă în ceea ce privește numărul de exploatații și beneficiarii implicați, care poate duce la actualizarea obiectivelor măsurii. Ca și la calculul sprijinului acordat zonelor defavorizate montane (ZDM) calculul sprijinului a fost realizat luând în considerare diferența mediei zonelor ZDS și ZSD față de media națională, însă fără a exclude din acea medie zonele defavorizate, prin urmare inegalitățile teoretice se îndepărtează de cele reale și nivelul de sprijin calculat este inferior inegalității.

Ca și în cazul întrebării F5 fermierii nu iau în considerare efectul izolat al măsurii asupra producției lor și compensarea pierderii de productivitate, ci compară măsura cu ansamblul necesităților lor productive și structurale. Măsura constituie un sprijin eficient, însă nu compensează în mod suficient dezavantajele pe care le presupune producția într-o zonă defavorizată (ZDS sau ZSD).

G.6. În ce măsură fermierii percep acest sprijin ca fiind condiționat de respectarea cerințelor de gospodărire a terenurilor agricole (GAEC)?

Identificarea angajamentelor cu sprijinul este practic totală și procesele de verificare a condițiilor GAEC realizate de autoritățile responsabile cu implementarea tehnica a măsurii prezintă rezultate satisfăcătoare, cu un procent mai mic de 2,8% de încălcare a angajamentelor. Trebuie avut în vedere faptul că este vorba despre un program cu o implementare nouă și având în vedere complexitatea ansamblului angajamentelor cerute nivelul de eroare sau neglijență detectat în aplicarea GAEC este scăzut.

Pentru a consolida această afirmație se constată că 91,2% din beneficiarii intervievați recunosc că au obligația îndeplinirii anumitor practici agricole destinate să protejeze mediul înconjurător, iar în ceea ce privește dificultățile pe

care le întâlnesc la îndeplinirea condițiilor, 60% dintre aceștia aplică angajamentele sprijinului cu ușurință, iar 63,8% din fermieri le consideră adecvate. Doar 8,8% din fermierii contactați nu știu să evalueze cum au aplicat angajamentele legate de mediul înconjurător.

6.1.8. Măsura 214 „Plăți de agro-mediu”

H.1. În ce măsură schema a contribuit la menținerea sau promovarea sistemelor agricole durabile?

Măsura a atins nivelul său maxim de realizare în 2009 cu 218.704 de exploatații (sursa: Raport anual de progrese în anul 2009) (128% din obiectivul propus de PNDR) care însumează 1.165.546 hectare (sursa: Raport anual de progrese în anul 2009) (45% din suprafața fizică obiectiv propusă). Din totalul acestei suprafețe, 11.110 hectare contribuie la protejarea solului, 927.705 ha (50% din obiectivul estimat) contribuie la păstrarea biodiversității în terenurile cu înaltă valoare naturală și totalul suprafeței este angajată cu obiectivul de a îmbunătăți calitatea apei și pentru neabandonarea terenurilor agricole (36% din obiectivul estimat) (sursa: Raport anual de progrese în anul 2009).

Măsura încurajează durabilitatea privind mediul înconjurător a exploatațiilor cu îndeplinirea criteriilor specifice ale fiecărui pachet al măsurii pentru parcelele pentru care se încheie angajamente, dar beneficiarii trebuie să respecte în același timp standardele și cerințele de eco-condiționalitate (Bunele Condiții Agricole și de Mediu - GAEC și cerințele minime de utilizare a îngrășamintelor chimice și a substanțelor de protecția plantelor) pe întreaga suprafață aparținând exploatației, astfel efectul măsurii se poate observa nu doar pe suprafața aflată sub angajament. Finanțarea adițională adusă de măsură nu garantează că se pot realiza investiții de anvergură, însă îndeplinirea bunelor condiții agricole și de mediu, dar și a cerințelor specifice și a celor minime nu necesită asemenea investiții ci doar conștientizarea beneficiarilor favorizând menținerea practicilor agricole tradiționale, extensive.

În baza analizei datelor obținute în urma implementării măsurii se constată menținerea unor valori relativ constante în ceea ce privește indicatorii de realizare. Pentru a stabili potențialul maxim de execuție în cadrul acestei măsuri se poate considera ca acesta este reprezentat de numărul solicitărilor de plată în cadrul schemei cu cea mai mare acoperire (SAPS – peste 310.000 beneficiari pentru pachetele 1 și 2, peste 3.500 de beneficiari în zonele eligibile pentru pachetul 3.1 și aproape 6.500 beneficiari în zonele eligibile pentru pachetul 3.2), respectiv de suprafețele totale pentru care există cereri de plată în cadrul schemei de plată cu acoperirea cea mai mare (SAPS – peste 1.600.000 ha de pajisti permanente utilizate în zonele eligibile pentru pachetele 1 și 2, peste 17.000 ha în zonele eligibile pentru pachetul 3.1 și peste 120.000 ha de pajisti permanente în zonele eligibile pentru pachetul 3.2). Având în vedere caracteristicile geografice, dar și structura și profilul fermelor situate în zonele eligibile se constată faptul că restul suprafețelor cad sub pragurile de eligibilitate stabilite pentru parcele sau pentru ferme, sau datorită neutilizării lor în scopuri agricole procesele de succesiune ecologică au condus la modificări în utilizarea terenurilor care împiedică reluarea activităților agricole fără costuri mari aferente reintroducerii acestora în circuitul agricol. În plus, în contextul obiectivelor specifice ale măsurii, acela de a menține suprafețele cu înaltă valoare naturală sau habitatele de pajiste specifice unor specii de păsări prioritare, având în vedere nivelurile de plată ale pachetelor 1-3, nu poate fi susținută reconstrucția ecologică a unor habitate de pajisti naturale degradate datorită neutilizării. În plus, trebuie avut în vedere și faptul că din numărul maxim de beneficiari care poate încheia angajamente pentru unul din pachetele 1-3, unii desfășoară activități agricole productive orientate spre profitabilitatea activităților derulate în cadrul fermei.

Măsura a fost un succes în ceea ce privește realizarea obiectivului legat de numărul de exploatații planificat, însă rămâne sub suprafața așteptată. Se evidențiază o discordanță la calculul obiectivelor măsurii care trebuie să fie corectată (a se vedea activitatea 4.3) în funcție de experiența în implementare dobândită. Opinia beneficiarilor intervievați este că măsurile de mediu se integrează cu ușurință în exploatație, în special în cazul pachetelor 1 și 2.

H.2. În ce măsură schema a contribuit la menținerea sau îmbunătățirea habitatelor și a biodiversității?

Diferitele pachete ale măsurii contribuie la menținerea îmbunătățirii biodiversității:

- Pachetul 1: Pajisti cu Înaltă Valoare Naturală. Acest pachet este orientat direct spre conservarea pajistilor permanente, caracterizate de o mare diversitate biologică, în zonele cu o pondere importantă a suprafețelor de pajisti naturale și semi-naturale.

- Pachetul 2: Practici agricole tradiționale. Abordarea propusă contribuie la minimalizarea impactului global al agriculturii asupra florei, faunei, solului și apei. În total, pachetele 1 și 2 reprezintă 1.574.273 ha (sursa: Anexa la Raportul Anual de Progrese 2009)
- Pachetul 3: Pajiști importante pentru păsări. Sfera de aplicare a acestui pachet o reprezintă ariile importante pentru păsări (IBA's), cu scopul menținerii habitatelor importante pentru unele specii prioritare de pasari salbatice. Măsura afectează 9.149 ha care corespund unui număr de 346 exploatații (sursa: Anexa la Raportul Anual de Progrese 2009)
- Pachetul 4: Culturi verzi. Pachetul de conservare a apei și a solului contribuie la atingerea obiectivelor Directivei Cadru Apă de a asigura o bună stare ecologică și chimică a apelor. Îndeplinirea GAEC pe ansamblul exploatațiilor contribuie la asigurarea unui nivel minim/de baza în ceea ce privește asigurarea cadrului favorabil conservării habitatelor și biodiversității. Măsura se aplică pe 11.110 ha care corespund unor 75 exploatații (sursa: Anexa la Raportul Anual de Progrese 2009)

Efectul măsurii asupra conservării biodiversității trebuie să fie presupus pornind de la gradul ridicat de implementare a măsurii și a diferitelor sale pachete. Nu pot fi determinate impacturile cuantificabile ca evoluție a numărului de specii identificate drept indicatoare, deoarece primele lucrări de monitorizare sistematică a populațiilor au fost realizate în perioada 2009 – 2010 (pentru indexul pasarilor specifice terenurilor agricole și populațiile celor 3 specii prioritare vizate de pachetul 3). Se evidențiază faptul că studiul realizat de Societatea Ornitologică Română cuantifică deja mai multe observații despre *Lanius minor* și *Falco vespertinus* în zonele eligibile pentru varianta 3.2 a măsurii și despre *Crex crex* în zonele eligibile pentru varianta 3.1.

Ca urmare a procesului participativ în care au fost consultați beneficiarii, 91% dintre cei intervievați declară că PNDR contribuie la crearea unei conștientizări ecologice și că bunele practici adiționale care includ angajamentele sunt efective pentru 87,7% din aceștia. 63% din beneficiari recunosc îmbunătățirea calității mediului înconjurător ca un beneficiu pentru exploatarea lor și 28,6% consideră că aceasta poate fi folosită ca o strategie care crește valoarea produsele lor.

H.3. În ce măsură schema a contribuit la menținerea sau îmbunătățirea calității apei?

Suprafața beneficiară a măsurii care își asumă angajamente orientate spre conservarea resurselor hidrologice este de 931.815 hectare (sursa: Raport anual de progrese în anul 2009). Toate pachetele măsurii prevăd acțiuni destinate să protejeze calitatea apelor în cadrul cerințelor de bază și specifice ale fiecărui pachet.

Conform Raportului de Monitorizare a Mediului al PNDR din 2008, principala problemă privind calitatea apelor în România se referă la calitatea apelor de adâncime, care în multe cazuri depășesc limita de contaminare de 50mg NO₃/litru, și majoritatea acestora sunt aproape de acest nivel. Procentul apelor de suprafață contaminate nu depășește 0,6% conform aceluiași raport. De aceea, efectul măsurii 214 este important în mod special.

Totuși, mai puțin de jumătate din beneficiarii intervievați (41,6%) sunt conștienți de faptul că prin munca lor contribuie la conservarea și îmbunătățirea acestei resurse. Încă o dată, este clară necesitatea consolidării acțiunilor de informare destinate să consolideze cunoașterea angajamentelor și avantajelor aplicării acestora asupra menținerii și/sau îmbunătățirii calității factorilor de mediu.

H.4. În ce măsură schema a contribuit la menținerea sau îmbunătățirea calității solului?

În cadrul măsurii 214 a PNDR angajamentele grupate în pachetul 4 sunt cele care sunt direct legate de conservarea solului. Suprafața angajată din acest pachet este în prezent de 11.110 hectare, ceea ce reprezintă 1,59% din obiectivul pentru această sub-măsură. Această suprafață corespunde celor 75 de exploatații care au o dimensiune de medie de 148 hectare..

Rezultatul Pachetului 4, îndreptat în mod direct spre conservarea solului și stoparea eroziunii acestuia este moderat în ceea ce privește suprafeța, datorită nivelului scăzut de implementare pe care îl atinge acest pachet în cadrul măsurii 214. Însă și restul pachetelor din cadrul măsurii 214 au un efect pozitiv asupra îmbunătățirii calității solului, deoarece în plus față de cerințele specifice obligatorii pentru parcelele aflate sub angajamente, beneficiarii trebuie să respecte cerințele minime pe întreaga suprafața a exploatației. Astfel, se aplică GAEC 1 până la GAEC 11 în cadrul

tuturor exploatațiilor beneficiare ale măsurii 214, dar și cerințele minime de utilizare a îngrășămintelor chimice și a substanțelor de protecție a plantelor.

În cadrul acestui pachet 4, cerința specifică de semănare a culturilor verzi până la sfârșitul lunii septembrie a fost cerința de management cea mai puțin îndeplinită a întregii măsuri. Din totalul de 37 fermieri controlați pe teren, cerința respectivă nu a fost îndeplinită de un număr de 19 fermieri, adică 51.35%, pentru 28.01% din suprafața totală solicitată pentru acest pachet de fermieri controlați.

Acțiunile de monitorizare a angajamentelor au evidențiat faptul că există o mare influență a climei asupra gradului de îndeplinire a cerințelor de semănare a pășunilor în cadrul terenurilor arabile. Datele autorizate de realizare a însămânțărilor au fost stabilite în funcție de un comportament climatic standard, însă în anii cu anomalii climatice a fost mai dificil pentru fermieri să termine lucrările agricole la datele stabilite. În acest caz, procedura de implementare tehnică a măsurii permite beneficiarului să notifice APIA referitor la cazurile de forță majoră care determină nerespectarea termenelor stabilite în cerințe, și dacă acestea sunt confirmate, nu sunt considerate drept neconformități.

În afara impactului rezultat în urma implementării pachetului 4, se poate afirma că și celelalte pachete ale măsurii 214 contribuie la conservare solului datorită unor cerințe specifice sau unor standarde GAEC care vizează în mod direct acest aspect.

H.5. În ce măsură schema a contribuit la combaterea schimbării climatice?

După cum s-a expus deja, majoritatea beneficiarilor intervievați se referă la beneficiile de mediu pe care le aduc angajamentele măsurii 214. Beneficiarii intervievați sunt conștienți că aceste măsuri oferă o formă de utilizare a terenurilor mai durabilă (67%).

Măsura contribuie direct la atingerea obiectivului deoarece se promovează utilizarea extensivă a unei suprafețe agricole extinse (mai ales în cadrul pachetului 1). În plus promovează reducerea utilizării input-urilor în agricultură, reducând emisiile agricole și astfel impactul în cadrul activităților de utilizare a terenurilor sprijinite de măsură. De asemenea, prin promovarea sistemelor de producție mai sustenabile, se promovează capacitatea de a contribui la lupta împotriva schimbărilor climatice.

H.6. În ce măsură schema a contribuit la menținerea sau îmbunătățirea peisajelor și a caracteristicilor acestora?

Efectul măsurii asupra conservării factorilor de mediu este relevant deoarece după cum s-a menționat măsura a reușit să includă angajamente dedicate protecției mediului pe 1.156.546 (sursa: Raport anual de progrese în anul 2009).hectare care înseamnă 45% din suprafața obiectiv propusă pentru măsură.

Impactul de mediu al măsurii este evident datorită faptului că acele cerințe de bază și specifice ale fiecărui pachet contribuie direct la păstrarea peisajului pe mari suprafețe de teren agricol. Ca și în cazul măsurilor 211 și 212, măsura are o componentă de conservare peisagistică relevantă. În cazul măsurii 214 efectul pozitiv este mai pronunțat datorită practicilor extensive, tradiționale promovate. În primul rând, pachetul 2 promovează menținerea peisajelor tradiționale prin menținerea practicilor agricole tradiționale. Efectul său este mai pronunțat în zonele de munte care se suprapun în mare măsură cu zona de aplicare a pachetului 2. În plus, pachetul 3 contribuie la conservarea habitatelor cheie pentru speciile de păsări prioritare.

Deși plățile sunt mai ridicate și serviciile de mediu realizate de beneficiari sunt în aceeași măsură ridicate ceea ce determină menținerea unei proporționalități adecvate, respectând principiul de bază al acestei măsuri.

În cazul măsurii 214 nivelul de sprijin financiar acordat corelat cu serviciile de mediu aduse, este mai ridicat decât cel pentru măsurile 211 și 212, prin urmare măsura este mai atractivă pentru beneficiari, în mod special în zonele unde pot fi aplicate mai multe măsuri/pachete pe aceleași suprafețe și au fost înregistrate procente mai mari de satisfacție în procesul participativ. 73 % dintre beneficiarii măsurii 214 afirmă că aceasta contribuie la conservarea florei și faunei, dar și a peisajului rural.

Măsura 214 are un impact direct și semnificativ asupra conservării mediului înconjurător și peisajului rural, în special prin conservarea ecosistemele cheie pentru supraviețuirea speciilor de păsări prioritare în cadrul patrimoniului natural european.

H.7. În ce măsură schema a contribuit la îmbunătățirea mediului înconjurător?

Răspunsul la această întrebare poate fi formulat cu o abordare generală pentru ansamblul măsurii 214 și presupune o sinteză a întrebărilor tratate la fiecare din întrebările specifice pentru fiecare măsură.

Angajamentele de mediu specifice aferente fiecărui pachet nu au un efect izolat îndreptat spre obținerea obiectivelor specifice corespunzătoare ci se integrează promovând o îmbunătățire generală a mediului înconjurător.

Contribuția efectului măsurii la îmbunătățirea mediului înconjurător poate fi considerată drept o adăugare a contribuțiilor particulare tratate în cadrul întrebărilor precedente: H1: Sisteme agricole sustenabile; H2: habitate și biodiversitate; H3: Îmbunătățirea calității apei; H4: Îmbunătățirea calității solului; H5: Combaterea schimbării climatice; H6: Efectul în peisaj.

Efectul măsurii 214 favorabil conservării mediului nu se limitează doar la angajamentele specifice ale fiecărui pachet aferent parcelelor beneficiare, ci se extinde pe ansamblul exploatațiilor în care sunt incluse acele parcele. Beneficiarii măsurii 214 sunt obligați să îndeplinească cerințele de eco-condiționalitate pe ansamblul exploatației și nu doar pe parcelele selectate pentru aplicarea măsurii. Astfel acest angajament multiplică efectul de mediu al măsurii.

În plus, măsura are un grad de implementare remarcabil cu un volum de execuție foarte ridicat față de ansamblul PNDR atât ca suprafață cât și ca număr de beneficiari implicați în măsură.

Abordarea teritorială determinată de zonificarea planificată a pachetelor măsurii potențează impactul pozitiv asupra mediului. Trebuie avută în vedere extinderea teritoriilor eligibile pentru pachetul pilot 3, pentru a amplifica impactul pozitiv de mediu la alte teritorii care au caracteristici similare celor selectate sau pentru a asigura conservarea unui spectru mai larg de specii sau habitate prioritare.

H.8. În ce măsură fermierii au întâmpinat dificultăți în respectarea cerințelor de management din cadrul fiecărui pachet de agro-mediu ?

Responsabilii măsurilor intervievați și experții externi în domeniul mediului și conservării naturii semnalează că, în ciuda faptului că măsura a primit o bună acceptare în zonele unde gradul de implementare este mai mare, încă este necesar un efort important de formare și sensibilizare a protagoniștilor în domeniul conservării mediului, care să permită cunoașterea consecințelor pozitive pentru mediu aduse de angajamentele specifice ale fiecărui pachet din cadrul măsurii, dar și modul de aplicare al condițiilor ce trebuie respectate.

Dintr-un total de 19.058 acțiuni de monitorizare și control realizate pentru ansamblul beneficiarilor măsurii s-au înregistrat doar 868 neconformități ceea ce înseamnă un grad de neîndeplinire a angajamentelor foarte redus, de 4,6%. Trebuie avut în vedere faptul că este vorba despre o măsură cu o implementare nouă în PNDR, și că ansamblul beneficiarilor sunt în proces de adaptare la noile sisteme de management al terenurilor agricole.

Deși gradul de neîndeplinire, după cum s-a verificat, este redus, procesul participativ arată că o parte importantă dintre beneficiari încă au dificultăți în a îndeplini angajamentele măsurii. Întrebați de dificultățile îndeplinirii angajamentelor, 67,7% din beneficiarii intervievați declară că au întâmpinat puține dificultăți în îndeplinirea angajamentelor stabilite în fiecare pachet al ajutorului. 26,3% declară că au întâmpinat dificultăți moderate și restul de 6% consideră dificilă respectarea cerințelor de agro-mediu. Concluzia responsabililor intervievați este că se observă nevoia de mai multă informare și formare adresată beneficiarilor pentru a consolida cunoștințele acestora referitoare la diferitele criterii de selecție aferente pachetelor de agro-mediu și GAEC.

H.9. Ce nevoi de informare, promovare, consiliere și consultanță există pentru măsura de agro-mediu (inclusiv din perspectiva fermierilor)?

Necesitățile de formare sunt condiționate de diferitele pachete de sprijin și de natura exploatațiilor implicate, nivelul de cunoaștere al beneficiarilor fiind unul redus, așa cum s-a descris anterior. În primul rând există nevoia creării unei conștiințe de mediu bazate pe responsabilitatea protejării ca un angajament față de generațiile viitoare.

Atât experții externi cât și responsabilii măsurii intervievați afirmă că dezvoltarea conștiinței de mediu este încă limitată în spațiul rural românesc, deși în unele zone conștientizarea se însușește mai rapid în jurul unor aspecte de mediu concrete sau în jurul unor practici tradiționale specifice anumitor zone.

Sustenabilitatea măsurii 214 (și a ansamblului măsurilor axei 2) nu depinde doar de formarea adecvată a beneficiarilor pentru obținerea unei bune cunoașteri teoretice a cerințelor generale și specifice ale fiecărui pachet al

măsurii, ci este necesar ca fiecare beneficiar să integreze toate aceste aspecte într-un plan de operare a exploatației sau chiar într-un plan de afaceri astfel încât angajamentele să se transforme din cerință într-o oportunitate pentru exploatații de a aduce valoare adăugată produselor obținute prin metode tradiționale, extensive. Pentru aceasta este necesară asigurarea unor servicii de consiliere și consultanță adresate micilor fermieri (care au un acces limitat la aceste servicii), precum și măsuri specifice de informare și comunicare care să ajute la conștientizarea cu privire la beneficiile măsurii.

Responsabilii măsurii semnalează că este foarte important să se consolideze legătura dintre micile ferme și angajamentele de agro-mediu. Aceștia semnalează că oportunitățile pentru micii fermieri care derulează angajamente de agro-mediu pot conduce la promovarea produselor tradiționale, prin promovarea mărcilor locale bazate pe produse obținute din implementarea angajamentelor de agro-mediu. Pot fi stabilite sinergii cu alte măsuri din PNDR care să sprijine procesarea și comercializarea acestor produse care au o calitate ce le deosebește de alte produse obținute în sisteme intensive. Se evidențiază anumite experiențe locale dezvoltate în județele Maramureș, Sibiu, Brașov sau Mureș ca și exemple de succes ce pot fi aplicate și în celelalte zone de implementare ale acestei măsuri.

H.10. Există conștientizarea faptului că prin consumul produselor alimentare tradiționale care provin din fermele care respectă cerințele de agro-mediu se încurajează și protecția mediului?

Managementul măsurilor este orientat către implementarea angajamentelor și nu a fost luată în considerare o perspectivă de comercializare a producției. De aceea, nu dispunem de informații de monitorizare sistematizată referitoare la comercializarea producției.

În procesul participativ, s-a înregistrat un procent semnificativ de beneficiari care consideră că ajutoarele sunt benefice pentru procesul de comercializare a producțiilor acestora, însă nu s-a putut înregistra o evaluare adecvată a perspectivei consumatorilor.

Din punctul de vedere al consumatorului, comercializarea produselor care se diferențiază de altele similare prin aplicarea angajamentului de mediu, este apreciată la nivel local și internațional. Această cultură ajunge să fie percepută de producători în mod normal ca o oportunitate de afaceri care permite diferențierea competenței, în cele din urmă ca o valoare adăugată. Schema măsurii nu sugerează că părerea consumatorilor ajunge până la producători, însă este un proces inevitabil și util faptul că potențialii beneficiari înțeleg că îndeplinirea acestor condiții conduce la asigurarea valorii adăugate a produselor, deoarece acest fapt va fi perceput și de către consumatorii finali, ajutând la implementarea culturii legate de mediu înconjurător.

Comercializarea reușită a produselor care pot beneficia de certificate de calitate a producției din punctul de vedere al mediului presupune o susținere a activităților beneficiarilor acestor măsuri. Sunt necesare în continuare servicii de asistență tehnică prestate atât de către entitățile publice cât și de cele private și grupurile de acțiune locală care pot utiliza calitatea mediului ca strategie de evaluare a producțiilor și consolidare a sustenabilității exploatațiilor.

Pentru a consolida alternativele de comercializare a produselor obținute pe terenurile agricole beneficiare ale măsurii se deschide posibilitatea de a implementa un pachet specific în cadrul măsurii, care să integreze criteriile de certificare ecologică a producțiilor, ca o strategie de susținere a angajamentelor de agro-mediu, deoarece ambele abordări sunt total conforme în ceea ce privește rezultatele de mediu pe care le obțin. În plus, după cum s-a indicat, se pot stabili sinergii cu alte măsuri ale PNDR care să sprijine procesarea și comercializarea acestor produse cu o calitate naturală care le diferențiază de altele asemănătoare.

H.11. Care este impactul politicilor comunitare de mediu privind nitrății asupra fermierilor care au angajamente de agro-mediu din perspectiva eco-condiționalității?

Conform responsabililor măsurii intervievați, nu s-a înregistrat un impact negativ privitor la restricțiile de utilizare a îngrășămintelor, iar beneficiarii intervievați declară că sunt dispuși a integra aceste cerințe de selecție ale măsurii, în mare măsură deoarece multe din practicile tradiționale presupuneau o utilizare similară cu cea impusă de măsură.

Angajamentele promovate de către diferitele pachete ale măsurii 214 pentru reducerea emisiilor și a utilizării azotului în agricultură, prin interzicerea utilizării îngrășămintelor chimice și prin reglementarea utilizării îngrășămintelor organice, sunt următoarele:

Tabel 12: Angajamentele promovate prin măsura 214

Condiții de utilizare:	
Pachetul 1	Utilizarea îngrășămintelor organice tradiționale este permisă până la maxim 30 kg N/ha.
Pachetul 2	
Pachetul 3.1	Utilizarea îngrășămintelor este interzisă. Numărul maxim de capete de animale trebuie să fie mai mic de 0,7 UVM /ha.
Pachetul 3.2	Utilizarea îngrășămintelor este interzisă. Numărul maxim de capete de animale trebuie să fie mai mic de 1 UVM /ha.
Pachetul 4	Utilizarea îngrășămintelor chimice este interzisă, este permisă doar utilizarea îngrășămintelor organice.

Sursă: Date de monitorizare ale PNDR versinua 5. Iunie 2010

Efectivitatea acestor cerințe în controlul poluării cu azot este determinată de cuantificarea contribuției aduse de fiecare teritoriu, fapt pentru care calculul îngrășămintelor sau a unității vită mare maxime, trebuie să se realizeze plecând de la estimarea prezenței azotului în mediu, realizând balanța azotului la nivel național.

Restricțiile utilizării îngrășămintelor organice, precum și limitarea cantității maxime de azot substanță activă permisă pe hectar sunt aproximative, deoarece conținutul de azot din îngrășămintele tradiționale depinde exclusiv de condițiile de utilizare a gunoiului de grajd și a altor resturi organice care se utilizează în activitatea agricolă. Însă pragurile fixate la valori mici asigură atingerea obiectivelor de mediu propuse.

Criteriul de interzicere a utilizării îngrășămintelor pe suprafețe nu poate fi extrapolat altor teritorii naționale, în cazul în care acestea se angajează la conservarea biodiversității și menținerea habitatelor naturale, așa cum este cazul sub pachetelor 3.1 și 3.2, însă controlul cantității maxime de îngrășămintele pe hectar, în funcție de practicile agricole realizate poate fi implementat la nivel național, ca fiind o modalitate eficace de a interzice sau limita poluarea cu azot.

Efectul nu se limitează numai la suprafețele angajate, ci la toată suprafața fermelor care au încheiat angajamente, datorită cerințelor minime care vizează utilizarea îngrășămintelor chimice sau organice, cerințe aplicabile la nivelul fermei.

Un procent de 60% dintre beneficiari intervievați nu utilizează nici un fel de îngrășământ și 24,6 % recunoaște limitarea specifică a pachetului de utilizare a îngrășămintelor organice până la un maximum de 30 de unități de îngrășămintele pe hectar. Doar 5,4% declară că utilizează îngrășămintele după acest criteriu, dar trebuie să se țină cont de faptul că pot exista exploatații care nu intră în totalitate sub incidența măsurii, ceea ce implică faptul că utilizarea îngrășămintelor pe o parte din exploatație nu indică neconformitatea cu angajamentele în parcelele selectate.

6.1.9. Măsura 312 „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-intreprinderi”

Pentru ca economia locală și activitățile realizate să atingă o dezvoltare durabilă este necesar să se creeze locuri de muncă alternative de nișă și resurse de venituri suplimentare din activități non-agricole și să se reorienteze forța de muncă spre activități productive non-agricole și spre dezvoltarea serviciilor pentru populația din mediul rural.

În acest sens, măsura 312 a contribuit direct prin crearea de microintreprinderi în mediul rural. La începerea Programului s-a planificat crearea a 10.091 de noi societăți, din care, conform datelor MADR, în perioada 2007-2010 s-au creat 1.339.

Această cifră reprezintă, la jumătatea perioadei de implementare a Programului, aproximativ 28% din obiectivul propus, estimându-se o execuție liniară, motiv pentru care contribuția sa la crearea și dezvoltarea micro-intreprinderilor în termeni generali este importantă având în vedere slaba execuție a unor măsuri.

Conform datelor rezultate în urma monitorizării APDRP, măsura 312 a contribuit direct la crearea a 10.223 noi locuri de muncă din cele 29.494 de locuri estimate. Această cifră reprezintă aproximativ 35% față de totalul planificat și 70% față de obiectivul propus la jumătatea perioadei de execuție, ceea ce este satisfăcător.

Valoarea totală a contractelor semnate în cadrul măsurii 3.1.2. este de 193.041.134 Euro ceea ce reprezintă un 50,1% din alocarea 2008-2010.

Conform datelor MADR plățile realizate ating o valoare de 12.879.912,00 Euro, un 3,3% din bugetul total alocat măsurii și un 6,6% la jumătatea perioadei de implementare, motiv pentru care execuția financiară este redusă, astfel că

cum în cazul altor măsuri angajamentul de execuție (contracte semnate) consolidează părerea pozitivă însă capacitatea finală de absorbție a fondurilor este clar scăzută.

1.1. În ce măsură sprijinul a contribuit la promovarea diversificării și a spiritului antreprenorial? În ce măsură sprijinul a contribuit la crearea de micro-intreprinderi precum și la dezvoltarea celor existente în sectorul non-agricol? În ce măsură sprijinul a contribuit la încurajarea activităților meșteșugărești și a altor activități tradiționale?

În perioada 2007-2010, conform monitorizării APDRP, s-au înființat, în mediul rural, 1.339 de noi întreprinderi. Dintre acestea 98% dintre micro-intreprinderi se află în faza de constituire și doar 2% din întreprinderile create se află în faza de dezvoltare.

Măsura a contribuit la promovarea spiritului întreprinzător, acordându-se douăzeci de puncte suplimentare tuturor cererilor prezentate de femei și tineri. În anul 2008, 65,8% dintre cererile selectate au fost prezentate de aceste categorii, în timp ce în 2009, conform datelor MADR, procentul a crescut până la 99,7%.

Referitor la tipul de investiție, 86,0% din contractele semnate corespund sprijinului care încurajează creșterea ofertei de servicii în cadrul populației rurale. Așa cum rezultă din datele monitorizării APDRP, al doilea tip de investiție, cu un procent sensibil inferior – doar 13,2% -, a fost folosit la dezvoltarea activităților de producție non-agricole.

Valoarea Adăugate Brute atribuită sectorului serviciilor în mediul rural a variat așa cum se poate observa în tabelul următor:

Tabel 13: VAB din sectorul servicii în mediul rural 2007- 2009

	2007	2008	2009
% VAB totale din sectorul servicii	62,2	62,4	62,7

Sursa: INS

În perioada 2007-2010 au fost sprijinite 13 inițiative antreprenoriale de activități meșteșugărești, care reprezintă 0,34% din total și 0,7% din obiectivul anului 2010, așa cum rezultă din datele de monitorizare realizate de APDRP.

În iunie 2010 criteriile de selecție s-au modificat și în prezent punctajul se acordă în funcție de procentul investiției destinate activităților meșteșugărești și al valorii totale eligibile a proiectului, ceea ce recompensează în mai mare măsură acest tip de investiție.

Această schimbare, aprobată în unanimitate de către Comitetul de Monitorizare din martie 2010, ar putea fi evaluată odată prelucrați indicatorii de monitorizare ai sesiunii din anul 2010 – pentru care s-a alocat un buget de 95 de milioane de Euro.

Dacă se compară valorile sprijinului pentru activitățile meșteșugărești din sesiunile din 2009 și 2010 se observă că procentul de noi micro-întreprinderi create care sprijină dezvoltarea acestui tip de activitate, a crescut de la 8 la 13%.

Conform datelor de monitorizare ale APDRP s-au înregistrat doar trei proiecte legate de promovarea energiei regenerabile – 0,22% - ceea ce evidențiază dificultățile întâmpinate în promovarea acestui tip de activități. De menționat faptul că, până în momentul alocării de fonduri din Planul European de Redresare Economică pentru investițiile privind energia regenerabilă, acestea nu au fost monitorizate distinct, ele reprezentând parte componentă a unui proiect. Începând cu sesiunea iunie-iulie 2010, acest tip de investiții a fost cuantificat printr-un indicator separat.

Măsura a contribuit direct la crearea de micro-întreprinderi și moderat la diversificarea activităților antreprenoriale. Contribuția la încurajarea activităților meșteșugărești a fost redusă la începutul Programului.

1.2. În ce măsură sprijinul a condus la crearea de oportunități pentru crearea de noi locuri de muncă în zonele rurale și la menținerea locurilor de muncă deja existente în spațiul rural?

Conform datelor de monitorizare ale APDRP, numărul total de locuri de muncă estimat care va fi creat este de 10.223, cu o medie de 7 noi locuri de muncă în plus pentru fiecare micro-întreprindere creată. Micro-întreprinderile care au primit sprijin direct de la PNDR au, în medie, 6 angajați.

Planificarea inițială prevede crearea a 29.494 noi locuri de muncă în 10.091 de noi micro-întreprinderi. Rata planificată a fost de 3 noi locuri de muncă pe micro-întreprindere, dar s-a dublat în timpul implementării.

Proiectele selectate și care prevăd crearea, în perspectivă, de noi locuri de muncă primesc douăzeci de puncte dar numai în cazul în care relația dintre valoarea nerambursabilă/număr de locuri de muncă create este mai mică sau egală cu 25.000 Euro. Acest criteriu a fost modificat la sesiunea deschisă în anul 2010, punctele scăzând de la douăzeci la zece.

Se evidențiază, în gestionarea măsurii, o tendință în favoarea participării femeilor și tinerilor prin acordarea de puncte în funcție de criteriul specific. Criteriile de selecție care sprijină aceste categorii reprezintă un succes, cu un grad de realizare mai mari de 95% atât în sesiunile lansate în 2008 cât și în cele din 2009.

În plus, crearea de noi locuri de muncă este încurajată și prin sprijinul acordat micro-întreprinderilor pe cale de constituire sau „start-up”, care primesc până la douăzecișicinci de puncte suplimentare în funcție de codul CAEN. Constituirea noilor micro-întreprinderi implică și crearea de noi locuri de muncă.

În plus, 79% dintre beneficiarii intervievați consideră că sprijinul a folosit la crearea de noi locuri de muncă în localitățile lor, 34% au reușit să creeze noi locuri de muncă și 68% cred că vor putea crea, pe termen mediu, în societățile lor, noi locuri de muncă.

Astfel s-a contribuit, în mod semnificativ, la crearea de noi locuri de muncă, acesta fiind unul dintre aspectele cel mai mult urmărite de către evaluatorii cererilor în momentul analizării lor.

Având în vedere că 98% dintre micro-întreprinderile care au primit sprijin se află în curs de constituire, ritmul de creare de noi locuri de muncă ar putea fi mai lent până când majoritatea micro-întreprinderilor vor fi în fază de consolidare.

1.3. În ce măsură sprijinul a contribuit la îmbunătățirea diversificării și dezvoltării economiei rurale? În ce măsură sprijinul a contribuit la reducerea gradului de dependență față de agricultură?

Pentru sesiunea aferentă anului 2010, criteriile de selecție au fost modificate în scopul diversificării activităților economice sprijinite prin prioritizarea micro-întreprinderilor sanitar-veterinare cărora li se acordă zece puncte. Totodată au fost prioritizate proiectele ce vizează achiziționarea de echipamente pentru producerea energiei din alte surse regenerabile decât biocombustibilii prin acordarea de max. 10 puncte. Proiectele depuse în sesiunea aferentă anului 2010 se află încă în proces de evaluare și, în consecință, nu pot fi evidențiate efectele modificărilor măsurii efectuate în acest an.

Conform datelor de monitorizare ale APDRP, cel mai frecvent tip de investiție realizat de către micro-întreprinderile create în cadrul măsurii, a fost în primul rând cel al prestării de servicii către populația din zonele rurale. În al doilea rând au fost create micro-întreprinderi productive în sectoarele non-agricole și, în al treilea rând, cele care desfășoară activități meșteșugărești și de artizanat.

Conform răspunsurilor responsabililor cu implementarea măsurii, măsura a contribuit la reducerea gradului de dependență față de agricultură în mediul rural. Rata ocupării în agricultură a scăzut conform Institutului Național de Statistică (CAEN Rev. 1) de la 32,2% în 2005 până la 29,1% în 2009, date ce ar putea sprijini în termeni generali, afirmația responsabililor. Conform aceleiași surse rata ocupării în sectorul terțiar a crescut de la 37,5% în 2006 la 40,9% în 2009.

În ceea ce privește procesul participativ, 33% dintre beneficiarii intervievați consideră că sprijinul din Program a redus dependența de agricultură ceea ce contribuie la întărirea și valabilitatea afirmației.

Este important să se evidențieze că pentru 88% dintre cei intervievați, sprijinul acordat prin intermediul Programului a fost util pentru desfășurarea activităților profesionale.

Ținând seama de datele cantitative ale măsurii, consolidate cu cele calitative, se poate concluziona că măsura a contribuit direct la diversificarea activităților antreprenoriale în mediul rural prin crearea de noi micro-întreprinderi non-agricole și contribuția acesteia la îmbunătățirea și diversificarea economiei rurale ar putea fi considerată una moderată având în vedere că în 2010 obiectivul a fost atins în proporție de 28%.

1.4. În ce măsură sprijinul a contribuit la îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale?

Valorile economice medii sunt de aproximativ 265.666 Euro pe activitate inițiată, așa cum rezultă din datele de monitorizare ale APDRP. Cea mai mare parte a micro-întreprinderilor create (86%) în cadrul măsurii au ca funcție

principală creșterea ofertei de servicii pentru locuitorii zonelor rurale și crearea de noi locuri de muncă, ceea ce va influența direct îmbunătățirea calității vieții lor.

Conform fișei măsurii, în anul 2005 rata șomajului pentru tinerii sub 25 de ani (15-24) era de 13,9%, cu mult peste media de 5,2% în zona rurală. Scăderea ratei șomajului în rândul tinerilor așa cum este promovată în PNDR contribuie la creșterea calității vieții lor și la reducerea ratei de migrare, cea mai ridicată printre locuitorii din mediul rural.

Conform datelor MADR de evaluare a criteriilor de selecție, 99% dintre micro-întreprinderile constituite vor fi administrate de persoane sub patruzeci de ani, ceea ce pe termen mediu ar putea asigura un procent semnificativ de sustenabilitate a acestora și de contribuție la creșterea nivelului calității vieții pe plan local, deoarece posibilitățile oferite de măsuri în vederea stabilizării populației în zonele rurale, sunt un aspect cheie în promovarea dezvoltării acestor zone.

Creșterea calității vieții este un aspect ce ține de realizarea obiectivelor cuprinse în diferite măsuri, deși în momentul evaluării activității măsurii responsabilii intervievați consideră că măsura a contribuit la creșterea calității vieții în zonele rurale.

În ceea ce privește implementarea măsurii există un nivel de satisfacție generală printre beneficiarii intervievați care consideră că, prin crearea de noi activități economice, servicii și locuri de muncă, crește capacitatea comunității lor și, în final, le oferă noi posibilități de muncă (ca angajați sau patroni), în clară legătură cu obiectivele.

1.5. În ce măsură sprijinul a contribuit la creșterea valorii adăugate în activitățile non-agricole?

Criteriile de selecție care au în vedere creșterea valorii adăugate a activităților sprijinite sunt cele de sprijinire a tinerilor (realizate în proporție de 99%) și investițiile prin care se creează noi locuri de muncă (un 98% din total), conform datelor MADR. Combinarea acestor doi factori contribuie la creșterea valorii adăugate a investițiilor din punctul de vedere al sustenabilității, deși așa cum s-a menționat este nevoie să se compenseze datele tehnice cu datele referitoare la întreprinderile constituite la final. Prima dintre condițiile menționate contribuie hotărâtor la promovarea creșterii valorii adăugate a activităților care se derulează în mediul rural, însă este necesar să se monitorizeze sustenabilitatea investițiilor și, în mod special, a întreprinderilor pentru a verifica impactul lor real.

Investiția în proiecte care propun achiziționarea de utilaje pentru producerea energiei sau a altor resurse regenerabile (diferite de combustibilii fosili) primesc un supliment de zece puncte. Această modificare a fost introdusă începând cu sesiunea din iunie 2010, însă în prezent efectele sale nu pot fi cuantificate.

Beneficiarii trebuie să prezinte în cererile lor o autorizație de mediu conform protocolului stabilit de Ministerul Mediului și APDRP, precum și un studiu de impact de mediu, ceea ce contribuie la creșterea valorii adăugate a investițiilor însă poate presupune o greutate în momentul implementării proiectului având în vedere dificultățile tehnice și administrative pe care le presupune consultarea unei specialist și care ar putea frâna demararea activităților.

Responsabilii măsurii intervievați consideră că majoritatea micro-întreprinderilor create au adus idei și servicii noi, care au dus la creșterea valorii adăugate.

Și pentru a încheia analiza răspunsului trebuie remarcat faptul că procesul participativ reflectă că 53% dintre cei intervievați au declarat că au reușit să-și modernizeze afacerile prin investiții. De asemenea, conform unui 78% dintre cei intervievați întreprinderile lor sunt acum, după ce au primit sprijin, mai rentabile.

Având în vedere gradul de execuție al măsurii și realizarea obiectivelor sale, contribuția acesteia la creșterea valorii adăugate în activitățile non-agricole ar putea fi considerată ca fiind moderată.

1.6. În ce măsură sprijinul a contribuit la crearea și diversificarea serviciilor pentru populația rurală prestate de către micro-întreprinderi?

Fișa măsurii cuprinde o amplă categorie de activități economice eligibile, inclusiv activități de industrie ușoară, procesare și transformare a produselor.

Un procent ridicat al sprijinului oferit (86%) a fost destinat creării și dezvoltării întreprinderilor din sectorul serviciilor. Măsura sprijină diversificarea ofertei de servicii, crearea de micro-întreprinderi din sectorul terțiar fiind tipul de investiție cel mai des întâlnit. Există un mare număr de coduri CAEN cărora beneficiarii pot să-și asocieze activitatea și care includ investițiile în crearea de micro-întreprinderi de croitorie, frizerie, cizmărie, servicii de conectare și difuzare de internet, transport, protecție fitosanitară și servicii sanitar-veterinare în mediul rural.

În acest sens crearea a mai mult de 1.150 de micro-întreprinderi din sectorul serviciilor contribuie direct la creșterea ofertei la nivel local.

Majoritatea responsabililor măsurii intervievați consideră că aceasta a contribuit decisiv la diversificarea activităților economice non-agricole, afirmație sprijinită și de datele cantitative.

Diagnosticul realizat prin participarea beneficiarilor este coerent deoarece 93% dintre cei intervievați pot avea acces la un număr mai mare de servicii ceea ce demonstrează că diversificarea ofertei a fost inițiată ca și o consecință a implementării măsurii. Pe de altă parte, este important de precizat că două treimi din beneficiarii intervievați cred că în viitor vor fi capabili să genereze noi locuri de muncă.

1.7. În ce măsură criteriile de selecție aplicate au fost adecvate pentru eliminarea dezavantajelor structurale și a dezechilibrelor din spațiul rural ?

Criteriile de selecție avute în vedere la diversele sesiuni organizate pentru această măsură au fost următoarele:

Tabel 14: Procentul de proiecte eligibile punctate conform criteriilor de selecție din cadrul Măsurii 322

	% Realizare 2008	% Realizare 2009	Variatie (%)
Proiectele care prin activitatea propusă creează mai mult de un loc de muncă/ 25.000 Euro investiții	77,20	98,20	21,00
Proiecte care promovează activități meșteșugărești, de artizanat	00,90	13,00	12,10
Proiecte derulate de femei / tineri cu vârstă până în 40 de ani la data depunerii proiectelor	65,80	99,70	33,90
Micro-întreprinderi nou înființate(start-up-uri)	69,30	100,00	30,70

Sursa: Date de monitorizare MADR

Se observă o tendință generală de creștere a nivelului de îndeplinire a criteriilor specifice de selecție. Criteriul care a înregistrat o mai mare creștere este cel în legătură cu participarea tinerilor și a femeilor din mediul rural. Îndeplinirea acestui criteriu, în toate proiectele selectate, a fost de practic 100% în anul 2009.

Diversificarea activității într-un cadru rural necesită politici publice ferme care să sprijine lansarea activităților. Astfel, responsabilii măsurii au evidențiat necesitatea stimulării acelor activități care sunt percepute a fi necesare în sectoarele dezvoltate insuficient, prin modificarea criteriilor de selecție efectuate în sesiunea iunie 2010.

Astfel, se evidențiază realizarea unor diagnostice periodice a necesităților și posibilitatea modificării punctajelor pentru criteriile de selecție acordându-se un mai mare punctaj acelor activități profesionale care sunt considerate a fi mai necesare în mediul rural.

Din punct de vedere calitativ, 87% dintre cei intervievați consideră că sprijinul a folosit la crearea de noi locuri de muncă în comunitatea din care fac parte, o altă nevoie detectată în mediul rural în special de către tineri. Majoritatea (93%) consideră că au un acces mai bun la un număr mai mare de servicii și la infrastructuri de bază mai bune.

6.1.10. Măsura 313 „Încurajarea activităților turistice”

Turismul rural, ca parte a ansamblului turistic național, este considerat un subsector cu un potențial de dezvoltare în mod deosebit ridicat. Acesta reprezintă o alternativă ocupațională pentru populația activă, un mod de diversificare a activităților economice și un factor de stabilizare a populației.

Dezvoltarea acestuia poate contribui la atenuarea dezechilibrelor între anumite zone, constituind o sursă de creștere și diversificare a veniturilor locuitorilor din mediul rural.

Până la data de 30 septembrie 2010 au fost semnate 590 contracte din cele 7.665 planificate ceea ce reprezintă un procent de 15,4% din obiectivul Programului pe 2010, aferente măsurii.

Conform datelor de monitorizare transmise de APDRP măsura are un volum total de investiții angajate de 269.668,5 mil Euro, din care aproximativ 94,2% (254.064,9 mil Euro au fost angajate în investiții în infrastructura de primire turistică și investiții în activități recreaționale.

Volumul de plăți efectuate la data de 30 septembrie 2010 de 4.744.229 Euro reprezintă un total de 0,9% din bugetul alocat pentru întreaga perioadă de execuție și 1,8% față de obiectivul pe 2010, conform datelor de monitorizare ale APDRP.

Conform ultimei întâlniri a Comitetului de Monitorizare a PNDR, calendarul măsurii în 2011 planifică execuția a două noi sesiuni de depuneri în lunile martie și septembrie cu un buget total de 170.000.000 Euro.

J.1. În ce măsură sprijinul a contribuit la dezvoltarea activităților turistice? Care este ponderea investițiilor în agroturism și care este ponderea investițiilor în turism rural?

Investițiile cuprinse în cadrul componentei A „Investiții în infrastructura de primire turistică” au fost cele mai frecvente. Un procent de 84 % dintre proiectele selectate în cadrul măsurii, corespund investițiilor din cadrul componentei A, conform datelor de monitorizare ale APDRP.

Aceste date reflectă faptul că investițiile în cadrul componentelor A și B dețin un volum de investiții ce reprezintă 94,2% din investițiile realizate măsură.

Obiectivul Programului este realizarea a 2.041 proiecte de agroturism –38%- și 1.905 de turism rural -35%- din cele 5.369 planificate pentru perioada completă de implementare conform datelor de monitorizare ale APDRP.

Criteriile de selecție ale măsurii pentru componentele sale A și B acordă zece puncte în plus proiectelor eligibile de investiții în agroturism, cu condiția ca beneficiarii să demonstreze că realizează activități agricole în momentul depunerii cererii de finanțare.

Din cele 222 de proiecte selectate ca urmare a celor două sesiuni de depunere de la sfârșitul anului 2008, 2,2% au îndeplinit criteriul de selecție referitor la activitățile de agroturism. Acest procent a crescut până la 10,6% din cele 412 proiecte selectate în cadrul celor două sesiuni ale anului 2009.

Programul a contribuit moderat la dezvoltarea activităților turistice în funcție de numărul de micro-întreprinderi create și de bugetul executat în perioada 2007 – 2010. Până la această dată, s-au realizat un total de 39 investiții în agroturism din cele 2.041 prevăzute, prin urmare ponderea acestui tip de investiții este minimă în această perioadă de implementare.

J.2. În ce măsură sprijinul a dus la crearea de noi locuri de muncă în zonele rurale, în special pentru tineri și femei?

Componentele A și B ale măsurii 3.1.3 au un criteriu de selecție specific care acordă zece puncte în plus acelor cereri eligibile care prin activitatea propusă generează mai mult de un loc de muncă la fiecare investiție de 25.000 Euro, care încurajează în mod direct crearea de noi locuri de muncă,.

Punctarea criteriului se acordă micro-întreprinderilor sprijinite pe baza punctului 7.2 al studiului de fezabilitate (Estimări privind forța de muncă ocupată prin realizarea investiției), a punctului 3.2 (conținutul cadru) din memoriul justificativ care trebuie să fie prezentate ca o condiție de eligibilitate și pe baza proporției între investiție și noile locuri de muncă conform ratei indicate la paragraful anterior.

În cadrul sesiunilor de depuneri de proiecte ale anului 2008, procentul de proiecte selectate care au primit punctaj pentru crearea de noi locuri de muncă a fost de 66,2% și în cadrul sesiunilor din 2009 acest procent a atins 98,2%.

Proiectele selectate ale componentelor A și B ale măsurii care au primit cincisprezece puncte deoarece au fost dezvoltate de persoane cu vârsta mai mică de patruzeci de ani și de femei au fost de 57,7% din cele două sesiuni din anul 2008. Acest procent a crescut până la 75,6% în sesiunile din 2009 potrivit datelor puse la dispoziție de MADR.

Conform fișei măsurii, agro-turismul este gestionat prin intermediul unor structuri de primire turistică în zonele rurale ca activitate secundară unei activități agricole, implicând în mod activ participarea femeilor, opinie împărtășită și de responsabilii măsurii intervievați.

Procentul femeilor care lucrează în structurile de primire turistică care au luat parte la procesul participativ, este de 52% iar a celor care au o vârstă mai mică de patruzeci de ani este de 76%.

În funcție de investiția realizată în perioada 2007 – 2010, contribuția măsurii la crearea de noi locuri de muncă este moderată, deși sprijinul specific acordat tinerilor și femeilor este ridicat în cadrul limitelor derivate din execuția sa.

J.3. În ce măsură sprijinul a contribuit la îmbunătățirea diversificării și dezvoltării economiei rurale?

Măsura a contribuit în mod direct la dezvoltarea economiei rurale prin investițiile în 595 noi activități din sectorul turistic, conform datelor de monitorizare ale APDRP. Majoritatea acestor activități s-au realizat în cadrul componentei A (84%).

Măsura încurajează diversificarea economiei rurale acordând zece puncte proiectelor aprobate care combină mai mult de una din cele patru componente ale sale. Procentul de proiecte aprobate care au îndeplinit acest criteriu oscilează între 77% în 2008 și 80,6% în 2009.

Pentru componentele C (Investiții în infrastructura la scara mică precum centrele de informare, amenajarea de marcaje turistice, etc) și D (Dezvoltarea și/sau marketingul serviciilor turistice legate de turismul rural), acest criteriu a fost modificat în sesiunea din noiembrie 2008, atribuind 25 de puncte proiectelor integrate într-o strategie de promovare la nivel național sau local (și aceluia care acoperă o zonă omogenă compusă din cel puțin trei comunități și cu cel puțin cinci investiții în cadrul măsurii. Această modificare a reprezentat un succes obținându-se o creștere a procentului de proiecte selectate care au îndeplinit criteriul de 0,9% în 2008 până la 16,7% în 2009.

Conform Institutului Național de Statistică au fost inițiate 3.226.000 de activități economice independente în anul 2005 (din care 86% au fost în mediul rural). În anul 2009 au fost identificate 3.030.000, evidențiindu-se o tendință ușor descrescătoare.

Conform responsabililor măsurii intervievați, investițiile au contribuit în mod semnificativ la dezvoltarea economiei rurale, și, într-o măsură mai mică au contribuit la diversificare acesteia, având în vedere că majoritatea beneficiarilor dezvoltă proiecte de creștere a capacității de cazare.

Responsabilii consideră că investițiile în agroturism încurajează diversificarea economică, deoarece permit crearea de activități complementare cum ar fi turismul gastronomic și drumețiile.

Un procent de 98% dintre beneficiarii consultați consideră că activitățile turistice au un rol important în diversificarea activităților locale și în jur de 35% consideră că sunt importante pentru dezvoltarea economică a comunității lor.

Contribuția măsurii la diversificarea economiei este moderată în funcție de execuția sa financiară. Componentele a și b absorb un procent al investițiilor ușor ridicat față de investițiile planificate a priori.

J.4. În ce măsură sprijinul a contribuit la îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale?

Investițiile de interes public non profit pot obține până la sută la sută cofinanțare publică, în timp ce pentru investițiile cu scop lucrativ valorile maxime de finanțare publică ating 70% în cazul investiției în agro-turism și 50% pentru alte investiții în turismul rural.

Conform datelor de monitorizare ale APDRP, proiectele încadrate în componenta C au reprezentat 11,7% dintre contractele semnate și 6,2% în ceea ce privește valoarea acestora.

Responsabilii măsurii intervievați consideră că dezvoltarea investițiilor în cadrul măsurii ar putea contribui în mod semnificativ la creșterea calității vieții în zonele rurale prin creșterea atractivității acestora, cu condiția să se asigure sustenabilitatea proiectelor.

Persoanele interviuate au considerat în procent de 73,2% că sprijinul financiar oferit prin PNDR a contribuit la îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale. 96% dintre beneficiarii intervievați au afirmat că prin activitățile turistice se contribuie la creșterea calității vieții în comunitatea lor. Dintre aceștia, 54% consideră că această contribuție a fost semnificativă.

În ceea ce privește gradul de dezvoltare a infrastructurilor de uz public create și al investițiilor realizate până în anul 2010, măsura a contribuit în mod nesemnificativ la creșterea calității vieții.

În măsura în care vor crește investițiile neproductive în îmbunătățirea infrastructurilor locale de uz public, îmbunătățirea calității vieții va crește, deși progresele în acest domeniu presupun în general perioade de timp prelungite.

J.5. În ce măsură sprijinul a contribuit la creșterea valorii adăugate în activitățile de turism?

Fișa măsurii stabilește ca și criteriu de selecție pentru componentele A și B utilizarea produselor certificate ca produse tradiționale de marcă la amenajarea sau decorarea structurilor de primire turistică și îi acordă zece puncte. Procentul de îndeplinire a acestui criteriu s-a menținut în jurul a 65% în cadrul sesiunilor încheiate în 2008 și 2009.

În sesiunea din 2010 au fost detaliate condițiile de îndeplinire a criteriului în sensul că aceste obiecte puteau fi achiziționate doar de la meșteșugarii care dețin Cartea de meșteșugar sau Declarația de notorietate cu privire la abilitatea de a desfășura activități tradiționale artizanale. Proiectele depuse în sesiunea aferentă anului 2010 se află încă în proces de evaluare și, în consecință, nu pot fi evidențiate efectele modificărilor măsurii efectuate în acest an.

Proiectele selectate din cadrul componentelor C și D care contribuie la promovarea tradițiilor culturale, facilitând accesul turiștilor la activitățile culturale tradiționale au douăzeci de puncte. Acele proiecte care în plus combină mai mult de o componentă a măsurii au douăzeci și cinci de puncte în cadrul sesiunii din noiembrie 2008. Procentul de proiecte selectate care au îndeplinit acest criteriu în raport cu totalul proiectelor selectate ale măsurii a crescut de la 0,9% în 2008 la 15,3% în 2009.

Pe de altă parte, acțiunile implementate care au ca componentă investiții de producere a energiei din surse regenerabile utilizate în scopul desfășurării activității turistice, au zece puncte conform criteriilor de selecție la componentele A și B. Evoluția proiectelor care au îndeplinit acest criteriu are o tendință crescătoare, de la 63,5% în 2008 la 79,1% în 2009.

Cu toate acestea, interviurile evidențiază o anumită carență de proiecte cu elemente care să contribuie la creșterea valorii adăugate a activității căreia îi sunt adresate. Conform acestora, cea mai mare parte a acestora cresc în mod direct numărul de locuri de cazare.

Se evidențiază necesitatea coordonării între operatorii turistici, intermediari și beneficiarii acestei măsuri a PNDR pentru a realiza o punere în comun a ofertei și a necesităților detectate și pentru a crește atractivitatea turistică la nivel local.

J.6. În ce măsură sprijinul a contribuit la crearea, îmbunătățirea infrastructurii și a serviciilor turistice?

Conform datelor de monitorizare ale APDRP, 93% din alocarea financiară a măsurii s-a orientat spre îmbunătățirea infrastructurii de primire turistică și de agrement. Aceeași sursă stabilește că înființarea unei infrastructuri turistice în cadrul componentei C a măsurii a avut 6,2% din bugetul angajat.

Conform datelor INS numărul total de locuri de cazare la nivel național era de 275.941 în 2004. În anul 2006 aceeași sursă oferă data de 287.158 cazări, ceea ce înseamnă o creștere anuală de 5.608 de locuri de cazare.

În perioada 2007 -2009, conform aceleiași surse, locurile de cazare au crescut de la 283.701 la 303.486, sporind creșterea anuală până la 9.892 locuri de cazare.

Aproximativ jumătate din persoanele anchetate -48%- au avut părerea că Programul a contribuit semnificativ la crearea unei infrastructuri turistice în localitatea lor, ceea ce reprezintă o evaluare pozitivă a investițiilor printre beneficiarii sprijiniți.

În funcție de gradul de execuție financiară și de distribuția investițiilor pe componentă se evidențiază o contribuție moderată la crearea și îmbunătățirea infrastructurii și serviciilor din sectorul turistic.

J.7. În ce măsură sprijinul a contribuit la crearea unei infrastructuri turistice pentru a asigura accesul la zonele naturale de interes turistic?

Componenta C este al doilea tip de investiții din punctul de vedere al volumului sprijinului financiar prin Program. Construcția centrelor de informare locală, amenajarea și semnalizarea drumurilor și refugiiilor de utilitate publică, au acaparat 6,2% din volumul investit conform datelor de monitorizare ale APDRP.

Din cauza lipsei unei stimulări specifice pentru ca infrastructurile să se localizeze aproape de zonele naturale de interes turistic, crearea de infrastructuri nu crește în aceste zone chiar dacă beneficiarii manifestă interes referitor la acest aspect.

Crearea de infrastructuri pentru a asigura accesul la zonele naturale nu a avut ponderea necesară în funcție de tipul de investiție, obținând un sprijin insuficient.

J.8. În ce măsură criteriile de selecție aplicate au fost adecvate pentru a elimina dezavantajele structurale și dezechilibrele în spațiul rural?

Unul din criteriile de selecție a componentelor A și B ale măsurii care are în vedere nevoile spațiului rural este realizarea de investiții în zone cu potențial turistic ridicat care nu sunt dezvoltate în mod suficient.

Există un criteriu de selecție care stabilește un punctaj conform căruia se acordă diferite punctaje în funcție de potențialul turistic al localității în care se realizează investiția, ceea ce stimulează localizarea investițiilor în zone cu potențial turistic ridicat.

Procentele de proiecte selectate care au îndeplinit aceste criterii sunt de 95,9% în 2008 și de 97,6% în 2009, conform datelor MADR.

Criteriile de selecție sunt adecvate din punctul de vedere al înțelegerii lor de către beneficiari deoarece sunt distribuite pe tip de operațiune și în cadrul fiecăruia se selectează cu criterii specifice pentru a crește obiectivitatea și transparența proceselor de selecție.

Responsabilii măsurii consideră că deoarece nu există o varietate foarte ridicată de coduri CAEN eligibile, implementarea măsurii s-a desfășurat mai ușor decât în cazul altora din cadrul aceleiași axe.

Au fost stimulate în special acțiunile de turism rural, favorizând sinergia cu alte măsuri și încercând să se reducă diferențele cu mediul urban.

Criteriile de selecție sunt adecvate pentru 80,0% din beneficiarii anchetate, în timp ce 69% consideră că nu ar fi fost capabili să realizeze proiectul fără ajutorul direct al Programului, ceea ce reflectă utilitatea acestuia.

Prin urmare, în funcție de gradul de implementare a măsurii contribuția la eliminarea dezavantajelor și dezechilibrelor în spațiul rural este moderată.

6.1.11. Măsura 322 „Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale”

Renovarea și dezvoltarea infrastructurii de bază a fiecărei localități sunt condiții esențiale pentru îmbunătățirea calității vieții, pentru creșterea atractivității zonei, reducerea diferențelor față de mediul urban și pentru creșterea interesului pentru zonele rurale.

Un factor determinant pentru îmbunătățirea calității vieții este modernizarea și extinderea infrastructurii fizice rurale de bază care influențează direct dezvoltarea activităților sociale, culturale și economice și implicit crearea de oportunități ocupaționale. Prin investiția publică directă, accesul la serviciile de bază ar trebui să ajungă să fie comparabil cu cel din zonele urbane.

Conform datelor furnizate de MADR, această măsură beneficiază de o alocare financiară în valoare de 1.570.127.631 Euro. Pentru execuția sa, în 2008 și 2009 au fost lansate cinci sesiuni: patru în 2008 (martie, aprilie, mai și noiembrie) și una în 2009 (iunie).

Până la data de 30 septembrie 2010, urmare a sesiunilor de depunere din 2008 au fost selectate 292 de proiecte și 294 în sesiunea din 2009.

Valoarea maximă a sprijinului pentru proiecte individuale de investiții în infrastructura de bază este de 1.000.000 Euro în cazul în care aplicantul este o comună, respectiv de 3.000.000 Euro în cazul în care aplicantul este o Asociație de Dezvoltare Comunitară. Pentru proiecte integrate, valoarea maximă a fondurilor nerambursabilă este de 2.500.000 pentru proiecte depuse de comune și 6.000.000 de Euro pentru proiectele realizate de Asociațiile de Dezvoltare Intercomunitară (ADI).

Această măsură demonstrează cu claritate necesitatea de infrastructură fizică de bază în spațiul rural din România. De asemenea, este de remarcă faptul că este măsura cu cea mai mare valoare de solicitări din cadrul PNDR, ajungându-se la solicitări ce însumează 7.429.244.322 de euro. Este vorba despre o rată de 473,2%, de cereri de finanțare, cea mai mare din PNDR conform datelor MADR. Proiectele selectate au valoarea de 1.560.223.474 Euro. Rezultă din aceste date că bugetul alocat acestei măsuri este insuficient față de volumul de solicitări primite, în sesiunea din iunie 2009 fiind epuizat în totalitate bugetul disponibil.

Nivelul de execuție real al măsurii este de 5,9% din totalul perioadei de implementare și de 11,8% față de obiectivul care ar fi putut fi îndeplinit până în 2010, pentru că s-au efectuat 217 tranșe de plată în valoare totală de 92.649.671 de euro până la 30 septembrie 2010. Această cifră contrastează cu valoarea cheltuielilor contractate la

această dată, care se ridică la 1.504.365.444 de euro, ceea ce reprezintă 95,8% din totalul bugetului, distribuit în cele 586 contracte încheiate.

K.1. În ce măsură sprijinul a contribuit la îmbunătățirea infrastructurii fizice de bază în spațiul rural?

Conform datelor de monitorizare ale APDRP, crearea directă de infrastructură prin investițiile măsurii se distribuie după cum urmează:

Tabel 15: Număr de km realizați prin componenta infrastructură fizică de bază

	Contractat până la 30/09/10	Obiectivul perioadei 2007 - 2010	% contractat până la 30/09/10
Km de drum	3.437,9	3.369,0	102,0
Km de conducte de alimentare cu apa	2.688,1	6.317,0	42,5
Km de conducte de canalizare	4.015,9	5.053,0	79,5

Sursa: Date de monitorizare MADR

Până la 30 septembrie 2010 a fost contractată construirea a 102% din drumurile planificate pentru toată perioada de programare, ceea ce oferă o perspectiva favorabilă cu privire la construcția acestui tip de infrastructură în perioada 2010 – 2013.

Ținând cont de procentul executat și obiectivul planificat, previziunea de a îndeplini construcția infrastructurii de alimentare cu apă se va apropia de 50% din obiectivul planificat de Program la finalul perioadei de implementare.

Conform INS, creșterea anuală a lungimii totale a conductelor de canalizare cu apă în perioada 2004 – 2006 a fost de 544 kilometri. În perioada de început a implementării Programului (2007 – 2010) s-a ajuns la 798,5 kilometri. După cum rezultă din plățile efectuate în perioada respectivă, această creștere nu poate fi atribuită în mod direct efectelor PNDR.

Datele de monitorizare ale APDRP arată că revitalizarea fizică a teritoriului a fost obiectivul a 60,0% din investițiile contractate în cadrul acestei măsuri.

Nivelul scăzut de execuție al măsurii evidențiază o contribuție redusă a Programului în perioada 2007 - 2010. Totuși, valoarea mare a sumei contractate deja pune bazele unui scenariu optimist pentru a doua perioada de implementare.

K.2. În ce măsură serviciile de bază pentru economia și populația rurală au contribuit la îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale? În ce măsură sprijinul a contribuit la creșterea accesibilității populației din mediul rural la utilități?

Contribuția cea mai eficientă a fost evidentă în localitățile care nu au primit anterior finanțare comunitară pentru investiții similare. Acest criteriu de selecție, pentru care s-au acordat zece puncte, a fost îndeplinit de 94,8% din proiectele selectate. În sesiunea din 2009, procentul de proiecte selectate care au îndeplinit acest criteriu a atins un nivel de 100%.

Un alt criteriu care a contribuit la selectarea investiției în vederea finanțării este gradul de sărăcie al localității. În sesiunile din 2008 se acordau de la cinci la cincisprezece puncte după rata de sărăcie pe baza unei clasificări ce se prezenta ca anexă la ghidul solicitantului. Acest criteriu a fost îndeplinit de 98,3% din proiectele selecționate în sesiunile din anul 2008.

În luna octombrie a aceluiași an, a fost efectuată o modificare prin care se acorda punctaj numai dacă localitatea este obligatoriu identificată în Lista localităților din regiunile cu grad de sărăcie ridicat, punctajul fiind stabilit funcție de procentul gradului de sărăcie cu care este înregistrată localitatea respectivă (în cazul unei comune nou înființate se va lua în considerare gradul de sărăcie al comunei din care aceasta s-a desprins; în cazul unei comune desprinsă dintr-un oras, aceasta nu va fi punctată; în cazul unui A.D.I. se va lua în considerare comuna din componența A.D.I.-ului cu gradul de saracie cel mai ridicat dacă comună respectivă este beneficiară a componentei majoritare din proiect).

Procentul de proiecte care au îndeplinit criteriul de selecție a ajuns să fie de 100% în sesiunile ulterioare, ceea ce demonstrează că a fost o modificare adecvată la nevoile existente și că a crescut calitatea vieții și accesul la serviciile din zonele cu cel mai ridicat nivel de sărăcie.

Pe de altă parte, proiectele de investiții în infrastructura socială care puteau obține un nivel maxim de zece puncte în sesiunea din martie 2008, au putut obține până la cincisprezece puncte în funcție de tipul de beneficiar în sesiunea din noiembrie-decembrie 2008 (ONG-uri cincisprezece puncte, ADI și grupuri de comune, zece puncte). Media de proiecte selecționate care au îndeplinit acest criteriu în aceste două sesiuni a fost de 36,1%.

În sesiunea din iunie 2009, Autoritatea de Management a introdus o nouă variantă pentru proiectele de investiții în infrastructura socială și proiectele care promovează investiții în scopul conservării specificului local și a moștenirii culturale (arhitectura tradițională, conservare patrimoniu material, imaterial, promovare, organizare festivaluri cu specific local etc). Aceste proiecte sunt realizate de către ONG-uri și unitați de cult, de către comune (funcționarea infrastructurii social este asigurată în parteneriat cu ONG-uri/unități de cult), și realizate de comune și A.D.I.-uri.

Pentru proiectele de investiții în infrastructura socială se acordă punctaj, în funcție de categoria de beneficiar, numai dacă prin proiect se prevede prima înființare și dotare a centrelor de îngrijire copii (creșe, grădinițe, asistența după programul școlar, tip „after school”), centre îngrijire bătrâni și persoane cu nevoi speciale. Nu se acordă punctaj pentru cămine culturale.

Acest criteriu de selecție au fost îndeplinite de 100% dintre proiectele selectate în 2009.

Crearea infrastructurilor generează în general creșterea economică, dar investițiile în acest sector trebuie să fie însoțite de crearea de locuri de muncă și de micro-întreprinderi în zona rurală pentru a avea impact asupra calității vieții.

96% dintre beneficiarii intervievați consideră că noile infrastructuri locale au contribuit la creșterea nivelului de trai în localitatea lor. 86% dintre intervievați cred că măsura a ajutat într-o măsură semnificativă la accesul populației din localitatea lor la serviciile de bază și la infrastructurile necesare.

Totuși, în ciuda acestor perspective pozitive, trebuie remarcat faptul că așa cum rezultă din execuția financiară până în prezent, măsura a contribuit într-o mică măsură la îmbunătățirea calității vieții și a accesului la servicii pentru populația din mediul rural în perioada 2007 – 2010.

K.3. În ce măsură serviciile de bază pentru economia și populația rurală au condus la creșterea atractivității zonelor rurale?

Măsura contribuie direct la creșterea atractivității localităților care au beneficiat de sprijin, mai ales pentru locuitorii acestora, deși într-un mod indirect ar putea conduce și la creșterea numărului de vizitatori.

Toate criteriile de selecție ale măsurii implică creșterea atractivității localităților în care se implementează proiectele.

Proiectele integrate de investiții, și anume acelea care combină cel puțin două acțiuni eligibile, au putut obține zece puncte la sesiunea din martie 2008 și cinci puncte la sesiunile deschise după cea din octombrie 2008.

Procentul de îndeplinire a acestui criteriu de selecție a crescut de la o medie de 98,3% la sesiunile din 2008 la 100% la cele din 2009. Este evidentă importanța acestui criteriu atât pentru solicitanți, cât și pentru responsabilii de evaluare a solicitărilor.

Dacă se realizează investiții simultan în mai multe tipuri de infrastructuri de bază, putem considera că se promovează un efect multiplicator asupra creșterii atractivității comunității respective și asupra creșterii generate de aceste investiții.

Conform responsabililor măsurii intervievați, dotarea cu servicii de canalizare și iluminare publică în localitățile mai mici a crescut mulțumită acțiunilor din această măsură.

Beneficiarii intervievați consideră într-un procent de 98,1% că investițiile în modernizarea infrastructurii au contribuit la creșterea atractivității localității lor. 46% dintre cei intervievați au răspuns că îmbunătățirea infrastructurii face să crească atractivitatea comunei lor.

Creșterea atractivității zonelor rurale este determinată de crearea infrastructurilor care cresc nivelul de trai mediu. Programul contribuie direct la crearea acestor infrastructuri și la creșterea accesului la servicii pentru că sunt eligibile acțiuni de tipul construcției de creșe, spații recreaționale sau unități școlare.

Ținând cont că toate investițiile care se realizează în cadrul măsurii contribuie direct la creșterea atractivității localităților respective se poate considera că această contribuție a măsurii a fost moderată, dat fiind faptul că gradul de execuție este de aproximativ 12% din obiectivul stabilit de Program pentru anul 2010.

K.4. În ce măsură sprijinul a contribuit la renovarea și dezvoltarea satelor?

Crearea și modernizarea infrastructurilor fizice de bază (componenta a) are incidența cea mai mare asupra renovării și dezvoltării satelor. Au fost selectate 341 de proiecte care au acțiuni menite să revitalizeze fizic satele, ceea ce reprezintă 60,0% din total, conform datelor de monitorizare ale APDRP.

Aceste acțiuni urmăresc crearea de noi drumuri și șosele, extinderea și îmbunătățirea rețelelor publice de alimentare cu apă și de canalizare și crearea de rețele de alimentare cu gaz natural, mai ales în localitățile cu un nivel mai mare de sărăcie, așa cum s-a explicat la întrebarea K1.

Nivelul de îndeplinire a criteriilor de selecție referitoare în mod preponderent la renovarea și dezvoltarea satelor, raportate la numărul de proiecte eligibile, este următorul:

Tablel 16: Gradul de îndeplinire al criteriilor de selecție din cadrul Măsurii 322

Criteria de selecție	% îndeplinire 2008	% îndeplinire 2009	Variație (%)
Proiecte de investiții în infrastructura de apă în localitățile rurale între 2.000 și 10.000 populație echivalenta (p.e*).	90,0	13,2	-76,8%
Proiecte pentru investiția în diferite infrastructuri care asigură comunicarea cu șosele principale sau cu alte căi principale de transport.	82,1	86,2	4,1

**Necesitatea creării și modernizării infrastructurii de apă în funcție de numărul de locuitori ai satului, comunei sau ADI beneficiar (vezi anexa 7 din ghidul solicitantului).*

Criteriul de selecție asociat proiectelor de alimentare cu apă obținea cincisprezece puncte la sesiunea din mai 2008, în timp ce în sesiunea noiembrie-decembrie 2008 se atribuie zece puncte acelor solicitări care îndeplinesc patru condiții simultan realționate cu funcționalitatea sistemului construit, numărul de locuitori, identificarea teritoriului în Master Plan Regional și ca proiectul să nu fi fost finanțat prin Programul Operational Sectorial de Mediu (POS Mediu).

Dificultatea pentru solicitant de a îndeplini toate aceste criterii poate constitui cauza principală a scăderii nivelului său de îndeplinire.

Pe de altă parte, criteriul specific de investiție în infrastructura de drumuri a trecut de la zece puncte în martie 2008 la un maxim de 25 de puncte în iunie 2009. Una dintre schimbările introduse privește obligația de a demonstra cu date statistice necesitatea de a conecta drumul ce se va construi la rețeaua locală sau națională de drumuri în studiul de fezabilitate pe care trebuie să-l prezinte solicitantii. În cadrul ultimei sesiuni punctajul crește dacă investiția în infrastructura de drumuri reprezintă suma cea mai mare din bugetul proiectului.

Deși a crescut gradul de dificultate pentru prezentarea solicitărilor, procentul de îndeplinire al acestui criteriu nu a scăzut. Prin urmare se poate estima că modificarea introdusă a îmbunătățit contribuția măsurii la dezvoltarea satelor.

Din execuția bugetară a măsurii reiese că aceasta a avut o contribuție redusă la renovarea și dezvoltarea satelor, deși bugetul mare angajat în contractele semnate până la 30 septembrie 2010 permite să se estimeze un progres important în acest sens în a doua perioada de implementare a Programului.

K.5. În ce măsură sprijinul a contribuit la protecția patrimoniului cultural de interes local și natural din spațiul rural?

Măsura a contribuit direct la protejarea patrimoniului cultural și natural prin intermediul unor criterii de selecție, specifice acestui domeniu:

Tablel 17: Gradul de îndeplinire al criteriilor de selecție din cadrul Măsurii 322

Criteria de selecție	% Îndeplinire 2008	% Îndeplinire 2009	Variație (%)
Proiecte care promovează investițiile specifice pentru conservarea	57,7	100	42,3

spațiului rural și a moștenirii culturale

Sursa: Date de monitorizare MADR

Îndeplinirea criteriului de promovare a investițiilor specifice pentru conservarea spațiului rural și a moștenirii culturale a satelor a crescut cu 42,3%. Cerințele pentru îndeplinirea acestui criteriu de selecție s-au modificat de două ori, la fel și punctajul, care a oscilat între zece și cincisprezece puncte. Schimbările, orientate către participarea ONG-urilor și includerii de acțiuni de renovare și modernizare a centrelor culturale, protecția elementelor naturale și a patrimoniului cultural, au avut un efect pozitiv asupra nivelului de îndeplinire a criteriilor de selecție.

Conform responsabililor măsurilor intervievați, unele investiții s-au orientat către conservarea patrimoniului cultural, cel mai adesea clădiri și locuri de interes cultural și istoric.

56% dintre cei intervievați afirmă că prin sprijinul oferit de PNDR s-a investit în restaurarea edificiilor publice în comunitatea lor, deși 42% afirma că încă nu s-a semnalat renovarea efectivă a acestor edificii.

Mai mult de jumătate dintre beneficiarii intervievați (60%) consideră că s-au făcut investiții directe prin program pentru protejarea patrimoniului cultural și natural al localității lor.

Schimbările efectuate în criteriile de selecție s-au realizat printr-o abordare coerentă care a permis îmbunătățirea investiției în conservarea spațiului rural și a moștenirii culturale. Cu toate acestea, execuția bugetară redusă a măsurii duce la o contribuție moderată, deși are perspective de viitor foarte favorabile.

K.6. În ce măsură criteriile de selecție aplicate au fost cele adecvate pentru eliminarea dezavantajelor structurale și dezechilibrelor din spațiul rural?

Așa cum s-a menționat la întrebarea K1, nevoile spațiului rural din România au fost clasificate la nivel local, stabilindu-se priorități în funcție de gradul de sărăcie al localităților din mediul rural.

Ghidul solicitantului aplică un criteriu specific pentru proiectele care fac parte din strategia de dezvoltare la nivel local și județean. Se acordă cinci puncte dacă solicitantul prezintă o notificare de la Consiliul Județean sau la Asociația de Dezvoltare Regională de care aparține. Acest criteriu de selecție a fost modificat în noiembrie 2008, acordând același punctaj dacă investiția îndeplinește obiectivele Asociației de Dezvoltare Intercomunitară sau a grupului de comune în care se găsește localitatea, independent de categoria beneficiarului.

Nivelul de îndeplinire al acestui criteriu a variat între 98,3% la sesiunea din 2008 până la 100% în 2009.

Conform responsabililor intervievați, nevoia de a îmbunătăți acest serviciu persistă, deoarece încă există multe localități cu bugete locale mici care nu pot asigura aceste servicii fără sprijinul oferit de program. Responsabilii intervievați consideră că bugetul disponibil nu acoperă suma totală din solicitările primite.

În ceea ce privește evaluarea calitativă putem spune că majoritatea persoanelor consultate - 77% - consideră că criteriile de selecție ale măsurii au contribuit la îndeplinirea corectă a obiectivelor și la durabilitatea lor. Mai mult de jumătate - 57% - apreciază criteriile drept adecvate pentru eliminarea dezavantajelor din spațiul rural și dezechilibrele existente.

Nevoile spațiului rural românesc sunt strâns legate de accesul la infrastructura de bază. Renovarea clădirilor, rețelele de canalizare a apei și construcția de drumuri și șosele, printre altele, sunt absolut necesare în opinia responsabililor intervievați. Potrivit acestora, orientarea măsurii este una adecvată, pentru că măsura are o contribuție directă. Totuși, nivelul de execuție face să fie redusă contribuția sa în perioada 2007 – 2010.

6.1.12. Măsura 431 „Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală, dobândirea de competențe și animarea teritoriului”

Sub-măsura 431.1 a fost împărțită în trei faze, urmărind astfel o construcție progresivă a parteneriatelor și strategiilor. AM PNDR este responsabil de implementarea tehnică a fazelor 1 și 2, în timp ce responsabilitatea de implementare tehnică a fazei 3 aparține APDRP.

Gradul de utilizare a alocațiilor financiare referitoare la contractele semnate ale măsurii 431 se situează în jurul a **53,5%** din totalul bugetului alocat.

Proiectele aferente fazelor 1 și 2 au fost împărțite pe patru loturi, fiecare lot acoperind două regiuni de dezvoltare. În cadrul fazei 1 „Sensibilizarea actorilor locali” au fost instruite 1578 persoane (924 bărbați, 654 femei) iar în cadrul fazei 2 „Formarea reprezentanților grupurilor potențiale” au fost instruite 300 persoane (153 bărbați, 147 femei).

În cadrul fazei 3 a sub-măsurii 431.1. au fost depuse 112 proiecte până la sfârșitul anului 2009, dintre acestea au fost semnate 107 contracte/decizii de finanțare, cu o valoare de 4.585.017 Euro. Din punctul de vedere al distribuției regionale a acestor proiecte, *Regiunea Sud-Muntenia* reprezintă 25% din totalul proiectelor aprobate, urmată de *Regiunea Centru* cu un procent de aproximativ 19% și *Regiunea Nord-Vest* cu 18%. Din cadrul acestor regiuni provin 62% din totalul proiectelor aprobate.

În cadrul procesului participativ au fost intervievați 97 dintre cei 107 beneficiari care au semnat contracte în cadrul fazei 3 a sub-măsurii 431.1.

L.1. În ce măsură sprijinul a contribuit la creșterea capacității Grupurilor de Acțiune Locală și a altor parteneri implicați în dezvoltarea strategiilor de dezvoltare locală?

Majoritatea beneficiarilor intervievați apreciază că implementarea sub-măsurii a contribuit la sensibilizarea și formarea membrilor organizației. Nivelul obținut prin sesiunile de formare din cadrul fazelor 1 și 2 ale sub-măsurii este considerat a fi foarte bun de către majoritatea beneficiarilor direcți. Un procent de 86% dintre beneficiarii consultați dețin studii universitare.

86% dintre intervievați consideră că sub-măsura a contribuit la creșterea capacităților potențialelor grupuri de acțiune locală din regiunea lor.

Experții intervievați consideră că implementarea primelor două faze a fost „foarte bună” și evaluează conștientizarea obținută prin sub-măsură a fi „suficientă”.

În plus, capacitatea de dezvoltare a strategiilor de dezvoltare locală a actorilor implicați a crescut datorită participării în comun la sesiunile de informare și formare și la cele de formare specifică, prin îmbunătățirea interacționării inițiale și a muncii în comun.

Fazele 1 și 2 sunt în general evaluate pozitiv de către beneficiari și îndeplinesc obiectivele inițiale conform părerii tuturor celor consultați. Impactul măsurii are efect teritorial datorită organizării sesiunilor de formare pe regiuni. A priori impactul teritorial este echilibrat, deși pentru a valida această evaluare este necesar să se implementeze complet Axa Leader.

Se considera că experiența obținută în aceste faze inițiale ca fiind satisfăcătoare având în vedere implementarea ulterioară a strategiilor de dezvoltare locală și integrarea în cadrul structurii Rețelei Naționale de Dezvoltare Rurală.

L.2. În ce măsură sprijinul a contribuit la creșterea capacității de implementare a axei Leader?

Un procent de 71% dintre beneficiari consideră că măsura a contribuit pozitiv la implementarea axei LEADER, astfel 42% dintre cei intervievați consideră că măsura a contribuit „mult”.

Referitor la gradul de implementare al măsurii, beneficiarii evidențiază drept aspecte pozitive ale acțiunilor de informare și formare, faptul că li s-a oferit informarea necesară (67%) și posibilitatea de împărtăși cunoștințele deținute (57%). Alte aspecte menționate sunt cunoașterea reprezentanților altor posibile GAL-uri, vizitele pe teren și diseminarea activităților acestora.

Conform experților intervievați, pe parcursul implementării au apărut probleme datorită stadiului inițial de implementare al măsurii, dar experiența obținută în implementarea acestei sub-măsuri se va putea utiliza în implementarea întregii axe Leader, ceea ce îi conferă o valoare ridicată atât pentru beneficiari cât și pentru experții în domeniu din cadrul AM-PNDR.

Acțiunile realizate în cadrul fazelor 1 și 2 au contribuit la îmbunătățirea capacității de implementare a axei Leader.

Măsură este bine integrată în axa LEADER, și conform unui procent de 86% dintre cei intervievați este considerată ca un element necesar pentru implementarea ulterioară a strategiei axei în teritoriu.

Măsura a contribuit în mare măsură la creșterea capacității de implementare a axei Leader, în principal prin intermediul dobândirii de capacități de către viitorii responsabili ai GAL-urilor și prin promovarea interacțiunii dintre aceștia.

Deși nu au fost selectate GAL-urile la momentul evaluării intermediare și implicit nu au fost implementate proiecte de către acestea, au fost însă întreprinse diferite acțiuni de structurare și dinamizare care se regăsesc în desfășurare.

Gradul de implementare este adecvat ținând cont de perioada de implementare a Programului. S-a identificat nevoia de a implementa Rețeaua Națională de Dezvoltare Rurală cu scopul de a facilita transferul cunoștințelor.

Lipsa experienței membrilor potențialelor GAL-uri referitoare la gestionarea și funcționarea acestora este o caracteristică logică, dar cu un potențial de îmbunătățire ridicat atât timp cât procesul de formare va fi continuat pe parcursul implementării programelor de dezvoltare locală. Nivelul ridicat al educației membrilor potențialelor GAL-uri (86% au studii superioare), permite așteptarea unui nivel ridicat de absorbție a abordării Leader. În vederea implementării cu succes a axei Leader se consideră drept element cheie continuarea formării GAL-urilor.

6.1.13. Măsura 511 „Asistență tehnică”

M.1. În ce măsură sprijinul tehnic acordat a contribuit la consolidarea capacității Autorității de Management și a celorlalți actori implicați în implementarea, gestionarea, controlul și evaluarea programelor de dezvoltare rurală?

Conform datelor provenite de la responsabilii măsurii, s-au semnat 15 contracte până la 30 septembrie, de prestare de servicii de asistență tehnică a căror valoare este de 5.972.143,23 € iar valoarea plăților este de 2.056.890 €. În plus, pentru cheltuielile directe de la APDRP și AM s-au plătit alte 2.188.770 €, astfel că execuția financiară a măsurii s-a ridicat la 4.245.660 €, ceea ce înseamnă 1,13% din bugetul total al măsurii.

Execuția financiară a măsurii este foarte scăzută, s-au realizat puține activități, deși cele duse la bun sfârșit au mulțumit pe deplin atât pe responsabilii măsurii cât și pe beneficiarii asistenței contractate.

De asemenea, există un grup de nevoi globale pentru managementul măsurii, nevoi care trebuie să fie abordate ca și asistență generală gestionată direct de către Autoritatea de Management. Dintre acestea, cea mai menționată este cea referitoare la implementarea unui sistem complet de management informatizat pentru integrarea tuturor informațiilor referitoare la programarea, managementul și evaluarea PNDR.

Activitățile de asistență tehnică au contribuit într-o mică măsură la consolidarea capacității Autorității de Management și a celorlalți actori implicați la implementare, monitorizare și control. Execuția redusă a măsurii – cu doar 1,13% execuție – este principalul motiv.

Părerea responsabililor coincide cu cea a evaluatorului în privința considerării gradului de implementare al măsurii ca fiind mai mult decât insuficient în sensul că cererea nu a atins nivelurile așteptate. Conform responsabililor, există resurse suficiente pentru a duce la bun sfârșit mai multe activități de asistență tehnică dar acestea nu au fost solicitate sau au fost solicitate în termeni care nu puteau face posibilă contractarea prin FEADR.

Referitor la sistemul de contractare al Administrației Publice Române, acesta este excesiv de rigid și împiedică activitatea flexibilă și rapidă atât de necesară Autorității de Management pentru a răspunde nevoilor sale operative în ceea ce privește contractarea serviciilor externe.

M.2. În ce măsură activitățile de asistență tehnică au contribuit la maximizarea impactului PNDR în rândul beneficiarilor măsurilor cuprinse în program?

Conform prevederilor fișei tehnice a măsurii de asistență tehnică, în vederea maximizării impactului PNDR, activitățile care pot fi sprijinite prin această măsură sunt cele care vizează activități de informare, comunicare și promovare.

Pe parcursul anului 2009, obiectivul principal al acțiunilor de informare și promovare a PNDR în mediul rural, l-a reprezentat conștientizarea opiniei publice și în mod special a potențialilor beneficiari în vederea accesării fondurilor comunitare. Până în prezent autoritățile responsabile de implementarea PNDR au realizat o campanie de promovare prin intermediul conferințelor de informare și de presă, pe site-ul ministerului și a celorlalte instituții publice implicate, prin distribuirea materialelor informative, prin participare la mese rotunde și seminarii.

M.3. În ce măsură activitățile de asistență tehnică au facilitat implementarea măsurilor din cadrul PNDR care vor intra în vigoare pe parcursul implementării programului?

Responsabilii măsurii de asistență tehnică pun în funcțiune procesul de contractare a serviciilor externe atunci când responsabilii altor măsuri din PNDR, în baza nevoilor lor operative, fac cereri concrete. În acest moment,

responsabilii măsurii de asistență tehnică încep o procedură de solicitare de servicii externe, în vederea obținerii și contractării acestora conform legislație în vigoare în administrația publică din România.

Este necesar ca responsabilii cu implementarea măsurilor să facă eforturi în ceea ce privește coordonarea nevoilor lor pentru a propune servicii de asistență integrată. De asemenea, este nevoie de o coordonare cu responsabilii măsurii pentru a face cererea de servicii în termeni care pot fi prelucrați prin procedura curentă de contractare a administrației publice române.

Toți responsabilii măsurilor au identificat resurse de management care pot fi implementate ca servicii de asistență tehnică și care vor îmbunătăți viteza și transparența în execuția diferitelor măsuri ale PNDR.

Responsabilii MADR trebuie să ridice, la cel mai înalt nivel, problema necesității implementării de noi proceduri administrative prin care să se reducă termenele de soluționare a contestațiilor cu privire la contractele externe de prestări servicii, care în prezent sunt foarte lungi.

Acțiunile de informare și publicitate pentru PNDR au drept obiectiv conștientizarea opiniei publice și în mod special a potențialilor beneficiari, în vederea accesării fondurilor europene destinate dezvoltării rurale, a beneficiarilor Programului privind conținutul măsurilor, a administrației publice naționale și locale, organizațiilor profesionale, partenerilor economici și sociali, organizații neguvernamentale atât pentru accesarea FEADR cât și pentru diseminarea informațiilor specifice.

Se consideră că aceste acțiuni de informare și publicitate au facilitat implementarea măsurilor deoarece au promovat Programul și au cuprins teritoriul, dând astfel posibilitatea beneficiarilor Programului de a beneficia de finanțare prin intermediul FEADR.

M.4. În ce măsură activitățile de asistență tehnică au contribuit la înființarea și funcționarea Rețelei Naționale de Dezvoltare Rurală?

Înființarea și funcționarea Rețelei Naționale de Dezvoltare Rurală este un proiect care a fost aprobat ca și parte a activității de asistență tehnică. Procedura de atribuire a contractului de servicii a fost lansată la sfârșitul anului 2008 și a continuat pe tot parcursul anului 2009. În acest an, participanții la licitație au depus diferite contestații în ceea ce privește procedura de atribuire, reclamații judiciare care au condus la o reevaluare a ofertelor prezentate de către ofertanți. În prezent, în urma întârzierilor cauzate de reclamațiile prezentate referitor la punerea în funcțiune a Rețelei Naționale de Dezvoltare Rurală, s-a trecut la semnarea unui acord-cadru (decembrie 2010) care va duce, în curând, la semnarea primului contract anual subsecvent al cărui plan de lucru anual urmează să fie aprobat.

Acest exemplu, deosebit de relevant, nu face altceva decât să reflecte greutatea cu care se confruntă Autoritatea de Management în momentul implementării activităților derivate din măsura 511. Legislația națională privind achizițiile publice a fost armonizată cu principiile care guvernează contractarea în cadrul european și chiar s-au făcut modificări pentru a se evita proliferarea contestațiilor care să prelungească mai mult decât necesar contractarea oricărei activități, fără a știrbi drepturile și garanțiile participanților și a propriei administrații. Cu toate acestea, trebuie să se insiste asupra schimbării culturii reclamației care trebuie să se bazeze doar pe criterii legale potrivite, apărând principiile concurenței și transparenței, informația și publicitatea, și care să garanteze, în egală măsură, eficacitatea contractărilor.

În cadrul PNDR se consideră fundamentală punerea în funcțiune a Rețelei Naționale de Dezvoltare Rurală având în vedere rolul și importanța sa pentru implementarea adecvată a întregului program. Autoritatea de Management a depus și încă depune toate eforturile pentru punerea imediată în funcțiune a RNDR-ului, nefiind responsabilă de toate întârzierile ocazionate până acum.

Așadar, ca răspuns la întrebare, nu se poate afirma că activitățile legate de Asistența Tehnică au condus la înființarea RNDR, însă se poate spune ca s-au dus la bun sfârșit acțiunile necesare în vederea creării sale și că întârzierile s-au datorat reglementărilor legale care au afectat și au întârziat contractările altor activități din cadrul măsurii. Trebuie avut în vedere, chiar dacă nu este suficient pentru a justifica întârzierea, că situații similare exemplului de mai sus au avut loc cu o frecvență mult mai mare nu doar în cadrul acestui Plan ci, în general, în cadrul administrației publice române care au condus la prejudicii care explică în multe cazuri capacitatea scăzută de absorbție, în diferite sectoare, a Fondurilor Europene.

6.1.14. Rețeaua Națională de Dezvoltare Rurală

Funcționarea Rețelei Naționale de Dezvoltare Rurală este finanțată prin componenta de Asistență Tehnică a PNDR, conform art. 66 (3) al Regulamentului Consiliului (CE) nr. 1698/2005. Planul de acțiune al RNDR a fost stabilit în conformitate cu Regulamentul (CE) nr.1698/2005, articolul 68, paragraful 2 (b) în vederea realizării obiectivelor prevăzute în Planul Național Strategic și respectiv, Programul Național de Dezvoltare Rurală.

Rețeaua Națională de Dezvoltare Rurală este structurată pe următoarele nivele: Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Unitatea de Sprijin a Rețelei, Comitetul Național de Coordonare, Membrii Rețelei. În data de 24 septembrie 2008 s-a desfășurat la sediul MADR prima reuniune a Comitetului Național de Coordonare a Rețelei Naționale de Dezvoltare Rurală (CNC) în cadrul căreia s-a prezentat și aprobat proiectul de Regulament de Organizare și Funcționare a CNC a RNDR, prezentarea și aprobarea Planului de Acțiune a RNDR, prezentarea și validarea listei cu membrii RNDR și informarea privind derularea procedurii de achiziție publică în vederea atribuirii contractului de stabilire a Unității de Sprijin a RNDR (USR). Contractul „Înființarea și sprijinirea Rețelei Naționale de Dezvoltare a fost adjudecat urmând ca în cursul anului 2011 să se înceapă implementarea activităților”.

Cu sprijinul membrilor CNC a RNDR a fost organizată, în luna aprilie 2010, o consultare națională cu privire la viitorul propus pentru Politica Agricolă Comună. În urma lansării consultării cu privire la viitorul PAC la nivel european, Rețeaua Europeană de Dezvoltare Rurală a solicitat rețelelor naționale din fiecare stat membru consultarea actorilor pe care îi reprezintă. Astfel, MADR a transmis membrilor CNC a RNDR o adresă prin care solicită consultarea tuturor actorilor pe care aceștia îi reprezintă în CNC și elaborarea unei sinteze cu privire la principalele aspecte referitoare la componenta de dezvoltare rurală a PAC. Contribuțiile au fost centralizate la nivelul DGDR, fiind ulterior realizat un document sintetic, care conținea principalele aspecte punctate de respondenți.

N.1. În ce măsură Rețeaua Națională de Dezvoltare Rurală a contribuit la stabilirea unor bune practici în ceea ce privește dezvoltarea rurală?

Datorită stadiului implementării RNDR, aceasta nefiind demarată (a se vedea răspunsurile la întrebările M de evaluare) nu se poate concluziona că RNDR-ul a contribuit la stabilirea unor bune practici în ceea ce privește dezvoltarea rurală. Este de remarcat totuși că printre obiectivele acesteia sunt incluse acțiuni specifice în sensul stabilirii și diseminării bunelor practici.

6.2 Răspunsuri la întrebările comune de evaluare

6.2.1. Întrebarea R1: În ce măsură a contribuit Programul la realizarea priorităților comunitare în ceea ce privește strategia de la Lisabona reînnoită pentru dezvoltare și locuri de muncă în ceea ce privește:

- ***crearea de oportunități de muncă?***
- ***ameliorarea condițiilor de creștere economică?***

Formularea inițială a PNDR-ului stabilește obiective referitoare la crearea de noi locuri de muncă doar pentru măsurile corespunzătoare axei 3, dar există și alte măsuri care au un efect indirect în ceea ce privește crearea de locuri de muncă și care contribuie în aceeași măsură la îmbunătățirea oportunităților de ocupare a forței de muncă.

Atât măsura 312 cât și 313 prezintă nivele de îndeplinire a criteriilor de selecție referitoare la creșterea ocupării forței de muncă în rândul femeilor și tinerilor, care ating nivele superioare de 60%, subliniind faptul ca se încearcă punerea în aplicare a strategiei de la Lisabona.

Măsurile 121, 123 și 142 contribuie la crearea de locuri de muncă legate de noile activități agricole care sunt puse în aplicare ca rezultat al modernizării exploatațiilor și proceselor de producție.

Pe de altă parte, altă contribuție esențială, și anume aceea de a dezvolta cunoașterea prin intermediul unor acțiuni de formare specifică, asociate direct cu implementarea măsurii 1.1.1. nu a fost îndeplinită deoarece această măsură nu a fost implementată în perioada 2007 - 2010.

Măsurile axei 4 se pot transforma într-un element determinant al activității economice și al inovării în mediul rural, dar se află la un nivel inițial de implementare astfel încât nu pot fi constatate momentan efectele pozitive ale acestora în ceea ce privește promovarea locurilor de muncă, inovația și egalitatea oportunităților în mediul rural.

Se poate evidenția faptul că PNDR a acționat în favoarea „locurilor de munca verzi”, promovând utilizarea energiei alternative în cadrul proiectelor de investiție și în cadrul producției ecologice, însă gradul de incidență al acestor măsuri este extrem de redus față de restul Programului, având în vedere nivelul său actual de execuție.

Locurile de muncă generate și consolidate de către PNDR sunt relaționate cu inovația în domeniul industriei și cu noile tehnologii din domeniul exploatarei agricole, ceea ce ar putea constitui o creștere a durabilității respectivelor locuri de muncă create. PNDR are un efect esențial în promovarea inovației în mediul rural și în ceea ce privește industria agricolă, dar având în vedere nivelul de executare al acestor măsuri și faptul că sectorul agricol constituie doar o parte a întregului reprezentat de economia română, contribuția PNDR la realizarea obiectivelor naționale cu privire la creșterea nivelului de inovație este redusă.

Contribuția PNDR la îndeplinirea obiectivelor de la Lisabona este bine marcată, însă având în vedere nivelul de implementare al Programului, contribuția nu este și semnificativă.

6.2.2. Intrebarea R2: În ce măsură a contribuit Programul la promovarea dezvoltării durabile în zonele rurale? În special, în ce măsură a contribuit Programul la cele 3 domenii prioritate pentru protejarea și dezvoltarea resurselor naturale și a peisajului în zonele rurale și anume: biodiversitatea, conservarea și dezvoltarea sistemelor agricole și forestiere cu înaltă valoare naturală și a peisajelor agricole tradiționale, apa și schimbările climatice?

PNDR-ul contribuie pe perioada implementării sale la promovarea unei abordări durabile a dezvoltării zonelor rurale. Programul a pus în funcțiune mecanismele necesare pentru a stimula prezervarea biodiversității în spațiile agricole, pentru protejarea resurselor hidrologice și pentru lupta împotriva schimbărilor climatice.

Măsura 214 din cadrul PNDR are ca obiectiv specific dezvoltarea rurală durabilă prin promovarea metodelor de producție agricolă compatibile cu protecția și îmbunătățirea mediului, inclusiv a biodiversității, cu prezervarea solurilor și a apei și cu întreținerea peisajului rural.

Măsura 214 contribuie în mod direct la prezervarea biodiversității prin oferirea de plăți compensatorii pentru bune practici prin intermediul diferitelor sale pachete. Contribuția sa este notabilă, cuprinzând 1.460.675 hectare de terenuri agricole și 207.789 de ferme. Această măsură promovează includerea angajamentelor ce vizează protecția mediului pentru 1.594.532 de hectare, un procent de 53% din suprafața ce reprezintă obiectivul propus, prin urmare, se poate afirma că s-a atins obiectivul pentru anul 2010.

Pe lângă impactul evident pozitiv al axei 2 trebuie să se ia în considerare și impactul direct al unor măsuri de investiții, materializat per ansamblu al PNDR-ului. Responsabilii măsurii au priorizat integrarea în mediu a diferitelor acțiuni selectate pentru sprijinirea lor prin introducerea de criterii de selecție din perspectiva întâietății respectului față de mediul înconjurător pentru măsurile 112, 141 și 322, a sprijinirii producției ecologice pentru măsurile 121 și 123, a stimulării utilizării energiilor regenerabile pentru măsurile 312 și 313, a utilizării produselor specifice elementelor tradiționale pentru construcția infrastructurii turistice pentru măsura 313.

Impactul global al PNDR-ului nu se poate evalua într-o manieră exactă, pentru că printre alți factori, măsurile ce vizează sectorul forestier, considerat un sector cheie pentru prezervarea mediului, sunt închise în marea lor majoritate. Până la momentul evaluării intermediare efectul este redus datorită gradului de execuție real al Programului.

6.2.3. Intrebarea R3: În ce măsură Programul a integrat obiectivele de mediu și a contribuit la îndeplinirea priorităților Comunitare în raport cu: Angajamentul de la Goteborg privind stoparea, anularea declinului biodiversității? Obiectivele stabilite în Directiva CE 60/2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei? Obiectivele Protocolului de la Kyoto în ceea ce privește atenuarea schimbărilor climatice?

Programul a cuprins în planificarea sa integrarea obiectivelor de mediu prin acțiuni directe (măsurile Axei 2) sau indirecte (aplicarea diferitelor criterii de selecție care prioritizează acțiunile cu repercusiuni pozitive asupra mediului înconjurător).

Indicatorii comuni de impact ai PNDR-ului s-au formulat din perspectiva priorităților comunitare referitoare la angajamentele menționate. Articularea Programului în axe și măsuri încorporează analiza contribuției fiecărei acțiuni a PNDR-ului pentru obținerea acestor indicatori.

Respectul și grija față de mediul înconjurător este un obiectiv orizontal al Programului Național de Dezvoltare Rurală. În fiecare acțiune a tuturor axelor Programului se pune accent ca îndeplinirea obiectivelor sale specifice de dezvoltare să se realizeze într-un mod compatibil cu prezervarea și îmbunătățirea biodiversității și a mediului înconjurător. Fișele măsurilor și criteriile de selecție ale proiectelor se dezvoltă din prisma acestor principii. Modelul de dezvoltare propus prin PNDR pune accent pe calitate și sustenabilitate și nu pe dezvoltarea exclusiv productivă.

Una dintre problemele importante cu care se confruntă PNDR-ul este mai ales cea cu privire la introducerea unor măsuri durabile de protejare a mediului. Axa 2 a PNDR-ului abordează în mod direct protejarea și îmbunătățirea biodiversității atât prin menținerea terenurilor agricole cu o înaltă valoare naturală cât și a speciilor de păsări specifice unor habitate prioritare.

PNDR-ul cuprinde obiectivele comunitare de protejare și îmbunătățire a resurselor hidrologice prin promovarea practicilor durabile agricole și de creștere a animalelor pentru a reduce poluarea apelor. În plus, prin intermediul sprijinului pentru dezvoltarea de infrastructuri rurale de bază pentru îmbunătățirea alimentării cu apă potabilă și conectarea la rețeaua publică de canalizare a populațiilor rurale se contribuie la reducerea contaminării apelor de suprafață.

PNDR-ul cuprinde obiectivul de reducere a gazelor cu efect de seră dintr-o perspectivă globală. Promovarea dezvoltării productive prin acțiunile din cadrul axei 1 prioritizează minimizarea impacturilor favorizând inițiativele care încorporează utilizarea energiilor regenerabile și crescând eficiența tehnologiilor de producție asupra mediului. Însă, se poate estima ca această creștere a producției va conduce la creșterea emisiilor pe termen mediu și lung. Măsurile de formare și de consultanță sunt o resursă foarte importantă pentru crearea unei conștiințe de protecție a mediului și pentru difuzarea utilizării de tehnologii nepoluante. În cealaltă parte a balanței, măsurile axei 2 au un efect net pozitiv și direct asupra reducerii emisiilor de gaze.

6.2.4. Întrebarea R4: În ce măsură a contribuit programul la îndeplinirea obiectivelor economice și sociale ale politicii de coeziune cu accent pe reducerea disparităților dintre cetățenii UE și reducerea disparităților teritoriale?

În ceea ce privește reducerea diferențelor dintre cetățeni trebuie să menționăm contribuția adusă de măsura specifică exploatațiilor de semi-subsistență, respectiv măsura 141. În cazul exploatațiilor care au o dimensiune economică de 2 la 8 UDE, Programul acordă un sprijin financiar de 1500 de euro pe an, echivalentul a 6,25 UDE de împărțit în 5 ani, adică 1,25 UDE pe an.

Sprijinul acordat zonelor defavorizate a fost gestionat în funcție de nevoile teritoriale ale fiecărei zone. În cazul măsurilor dedicate sprijinului acordat exploatațiilor din zonele defavorizate (măsurile 211 și 212) s-a avut în vedere o abordare teritorială, în special în cazul măsurii 212 cu privire la diviziunea realizată între zonele defavorizate specifice și alte zone. Sprijinul financiar al măsurilor 211 și 212 s-a calculat pe baza diferenței de productivitate existentă între aceste zone și media națională, astfel efectul său față de reducerea inegalității se referă doar la aspectele legate de producție omițând cele economico-sociale.

Setul măsurilor cuprinse în cadrul axei 1 contribuie la atenuarea diferențelor față de restul teritoriilor din UE, permițând ca pe teritoriul României să se aplice tehnologizarea exploatațiilor și a proceselor productive și încurajează crearea de organizații de producători și participarea în cadrul acestora, îmbunătățind considerabil și general procesele de comercializare. Măsurile axei 3 contribuie în aceeași măsură la reducerea diferențelor prin intermediul promovării inovației în mediul rural și îmbunătățirii infrastructurii ca element central al politicilor teritoriale.

PNDR nu are o abordare expresă în ceea ce privește diferențierea legată de sex, dar promovează participarea femeilor prin intermediul criteriilor de selecție al numeroaselor măsuri care valorifică în mod pozitiv proiectele prezentate de către femei, având în multe situații un succes considerabil în ceea ce privește participarea acestora.

PNDR-ul nu urmărește o programare teritorială specifică, dar încorporează această perspectivă, printre altele, în definirea zonelor beneficiare pentru axa 2 și în determinarea competențelor relaționate cu alte programe, așa cum s-a întâmplat cu măsura 313 prin intermediul listei comunelor cu un potențial turistic ridicat și prin clasificarea în funcție de gradul de sărăcie a necesităților comunelor (măsura 322).

Srijinul oferit de către PNDR exploatațiilor de semi-subzistență presupune extinderea cu un procent considerabil al capacității de producție anuală, ceea ce produce un impact semnificativ în ceea ce privește veniturile percepute de proprietari. Aceasta măsura atinge, de asemenea în mod pozitiv, reducerea inegalității dintre producători, acordând un ajutor direct exploatațiilor cu o capacitate redusă de producție.

Responsabilii măsurilor și beneficiarii sunt de acord cu faptul că PNDR-ul are un efect pozitiv în reducerea inegalității de șanse prin intermediul modernizării exploatațiilor și prin crearea de locuri de muncă, dar acest efect se produce în mod indirect prin intermediul inițiativei beneficiarilor de a promova noi proiecte.

Valorificarea contribuției PNDR-ului în ceea ce privește atenuarea diferențelor teritoriale în raport cu UE este dificil de cuantificat în mod exact, datorită următoarelor motive:

- Contribuția PNDR-ului este doar unul dintre factorii care trebuie să contribuie la reducerea diferențelor structurale și a inegalității de șanse, ținând cont că trebuie să fie complementar ansamblului de programe și fonduri UE.
- PNDR-ul a suferit întârzieri în implementarea anumitor măsuri, la momentul actual fiind prea devreme pentru a-i putea aprecia efectele, sau cuantifica exact impactul produs în ansamblul UE. Însă, deja se pot aprecia efecte la nivel local, care cu siguranță vor contribui la reducerea diferențelor teritoriale și a dezechilibrelor.

6.2.5. Intrebarea R5 În ce măsură Programul a atins cu succes particularitățile activităților agricole în aria de implementare a PNDR, cu accent pe structura socială a ariei de implementare și condițiile naturale și structurale ale ariei de implementare?

Faptul că PNDR nu cuprinde o definiție clară a managementului teritorial, împiedică particularizarea multora dintre măsurile programului în funcție de nevoile concrete ale populației din fiecare regiune. Cu privire la relația dintre dimensiunea socială și activitatea rurală ies în evidență următoarele măsuri:

- Măsura 112 este bine primită de beneficiari, deoarece promovează transmiterea dintre generații a exploatațiilor agricole și stabilirea tinerilor în mediul rural, însă nivelul său de implementare este limitat.
- Măsura 141 reușește un nivel ridicat de transformare structurală a exploatațiilor beneficiare, iar numărul de beneficiari participanți de la o sesiune la alta este într-o creștere constantă la nivel național, ceea ce înseamnă că nivelele de realizare a obiectivelor pot fi atinse până la ultima sesiune de depunere a proiectelor.
- Nivelul de implementare a măsurii 142 este minim, în vederea sporirii atractivității acesteia pentru beneficiari trebuie avute în vedere particularitățile populației rurale din România și reținerile acesteia cu privire la asociere, în momentul evaluării impactului cu rezultatele finale ale măsurii. Procedura națională de recunoaștere a grupurilor de producători este greoaie și poate reprezenta o frână în accesarea Măsurii 142.
- Măsura 211 constituie un sprijin eficient dar nu compensează în mod suficient dezavantajele (handicapul natural) care presupune utilizarea terenurilor agricole din zona montană.
- Măsura 212 reprezintă un sprijin fundamental pentru beneficiarii situați în zonele defavorizate, în special Delta Dunării, însă din punctul de vedere al beneficiarilor și a responsabililor măsurii aceasta nu reușește să compenseze handicapul natural al acestor zone.
- Măsura 214, cu diversele sale pachete de implementare, dezvoltă o perspectivă teritorială adecvată pentru conservarea mediului în cazul fiecărei zone.

Bugetul măsurii 322 a fost epuizat încă de la mijlocul anului 2010, fiind prezentate de trei ori mai multe cereri de finanțare decât bugetul alocat acestei măsuri, ceea ce duce la concluzia că necesitățile existente în localitățile rurale cu privire la îmbunătățirea infrastructurii de bază au un grad foarte ridicat. Responsabilii măsurii 322 intervievați au fost de acord că valoarea cererilor de finanțare depuse în cadrul acestei măsuri a depășit alocarea financiară din PNDR, motiv pentru care multe proiecte de infrastructură și servicii de bază complet viabile din punct de tehnic, nu au putut primi finanțare.

6.2.6. Intrebarea R6: În ce măsură Programul a abordat cu succes situația specifică a ariei de implementare, de exemplu depopularea sau presiunea exercitată de centrele urbane?

Abordarea globală a Programului nu este teritorială, ceea ce în unele cazuri poate limita adaptarea sa la situațiile specifice în anumite zone de implementare.

Măsura 121 se adaptează nevoilor specifice din zona de implementare a programului prin criteriul de selecție orientat spre sprijinirea exploatațiilor situate în zone defavorizate. În cadrul măsurii 1.2.3. se sprijină întreprinderile mijlocii și mici care se află în zonele în care există materie primă și nu există capacități de prelucrare. Gradul de implementare al acestor două măsuri este moderat, reprezentând 20,8% (M 121) și respectiv 44,0% (M 123) din obiectivul estimat la jumătatea perioadei de implementare a Programului.

Măsurile 211 și 212 își aduc contribuția la stabilizarea populației în zonele mai puțin atractive din punct de vedere al eficienței activităților agricole.

Măsurile 313 și 322 au două criterii specifice de selecție în funcție de zona în care se vor realiza investițiile. Măsura 322 mai are și obiective specifice în ceea ce privește numărul localităților în care se realizează investițiile. Gradul de implementare a acestor două măsuri este redus, de 6,6% și respectiv 11,8% comparativ cu obiectivul estimat, la jumătatea perioadei de implementare a Programului.

Astfel, implementarea axei 3 contribuie direct la reducerea diferențelor dintre mediul rural și mediul urban, ajutând la rezolvarea problemelor de depopulare prin creșterea ofertei de servicii disponibile și crearea infrastructurii fizice de bază.

În decursul procesului participativ, s-a constatat că responsabilii intervievați consideră că PNDR contribuie la diminuarea problemelor de depopulare în mediul rural și la scăderea presiunii exercitate de zonele urbane asupra zonelor rurale aflate la periferia oraselor. În plus, în funcție de zona în care a fost aplicat, au menționat și alte contribuții specifice programului precum crearea instrumentelor necesare favorizării integrării tinerilor, stimularea corectă de noi activități economice atractive pentru populație și creșterea ofertei de servicii disponibile așa cum se stabilește prin obiectivelor anumitor măsuri.

Măsura 312 promovează direct creșterea ofertei de servicii pentru populația rurală, prin înființarea de microîntreprinderi. Măsura 322 contribuie la dezvoltarea satelor prin înființarea infrastructurii fizice de bază. Toți acești factori influențează direct creșterea atractivității zonelor turistice, care contribuie la ameliorarea proceselor de depopulare.

Abordarea generală a Programului, atât în termeni globali cât și la nivel de axă, nu este teritorială. Fără îndoială, măsurile sunt adaptate nevoilor spațiului rural românesc în care se aplică așa cum se vede în analiza criteriilor de selecție motiv pentru care, în timpul implementării, se are în vedere situația specifică pe parcursul implementării proiectelor. Gradul moderat de implementare determină, ca în pofida acestei adaptări teoretice, Programul să contribuie moderat la abordarea cu succes a anumitor dificultăți, cum ar fi depopularea sau presiunea centrelor urbane asupra zonelor rurale în perioada 2007-2010.

6.2.7. Intrebarea R7: În ce măsură Programul a contribuit la restructurarea și modernizarea sectorului agricol?

Sectorul agricol românesc în special exploatațiile prezintă un nivel scăzut de tehnologizare, pe lângă excesiva fragmentare a proprietăților și un grad scăzut de asociere între producători. Aceasta conduce, printre alți factori, la o productivitate medie inferioară față de restul țărilor din UE. Sectorul creșterii animalelor a traversat o perioadă de reducere drastică a numărului de capete și se află într-un proces de stabilizare.

Sectorul cel mai avantajat de sprijinul acordat prin măsura 121 pentru tehnologizarea exploatațiilor prin achiziționarea de utilaje a fost cel al produselor lactate, unde s-a investit în utilaje de muls și pentru care cota de sprijin disponibilă era insuficientă așa cum consideră responsabilii măsurii.

Obiectivul principal al sprijinului este creșterea volumului producției și a diversificării producției deși, conform celor intervievați, cota destinată fiecăreia dintre aceste investiții nu este suficientă pentru achiziționarea de tractoare sau alt tip de mașini agricole și echipamente, astfel că majoritatea beneficiarilor au investit în utilaje și echipamente de capacitate mică, utilizate în producție. Investițiile angajate în achiziția de utilaje – 77% din total – sunt majoritare printre beneficiarii măsurii 1.2.1.intervievați. Această dată completează datele de monitorizare ale MADR care reflectă o medie de 798.504,28 € pentru fiecare beneficiar, valoarea maximă a sprijinului pe proiect fiind de 1.000.000 €. În plus 54,3 % dintre beneficiarii intervievați afirmă că au investit în mașini agricole.

Măsura 141 contribuie la schimbarea structurală prin mărirea numărului de UDE a exploatațiilor prin încurajarea asocierilor care sporesc posibilitățile de comercializare. Conform datelor MADR gradul de realizare a criteriului de selecție în legătură cu crearea asociațiilor este ridicat.

Măsura 142 a avut un succes scăzut în perioada 2007-2010 deoarece a condus la formarea unui număr mic de grupuri de producători. De asemenea, măsura 143 care oferă servicii de consultanță producătorilor nu a fost pusă încă în aplicare deoarece procesul de contractare aferent acestei măsuri se află în desfășurare, ducând astfel la o încetinire a procesului de structurare.

Din această analiză se poate concluziona că PNDR contribuie la restructurarea și modernizarea sectorului agricol prin investiții în axa 1 deși, având în vedere nivelul de execuție a acestor măsuri, contribuția este una moderată.

6.2.8. Intrebarea R8: În ce măsură Programul a contribuit la dezvoltarea continuă a produselor de înaltă calitate și cu valoare adăugată?

Activitățile din cadrul PNDR contribuie la modernizarea exploatațiilor agricole ceea ce pe termen mediu implică o îmbunătățire a calității produselor și o creștere a valorii adăugate – sub forma rentabilității exploatațiilor.

Realizarea în paralel a modernizării exploatațiilor cu alți factori de producție au ca rezultat o creștere a valorii adăugate a produselor din sector.

Prin modernizarea utilajelor și a tehnologiilor folosite s-a reușit creșterea calității producției. Creșterea calității este însoțită de o creștere a productivității muncii și de facilitarea oferită producătorilor în comercializarea produselor deși, în general, nu s-a reușit atingerea standardelor pieței comune.

Gradul scăzut de mecanizare a exploatațiilor face ca produsele să nu atingă standardele de calitate cerute pe piața comună, să aibă probleme la vânzarea unor mari cantități de produs în piețele en-gros și ca principala lor destinație să fie, în acest caz, piețele locale cu amănuntul și industria agroalimentară.

Pe de altă parte, produsele obținute în zonele cu valoare ridicată de mediu (zone eligibile pentru măsura 214, arii protejate, situri Natura 2000) pot constitui oportunități de dezvoltare pentru comunitățile locale care au un rol important în furnizarea de servicii de mediu.

Conform responsabililor intervievați modernizarea exploatațiilor s-a realizat în paralel cu îmbunătățirea altor factori de producție și a contribuit direct la îmbunătățirea calității produselor comercializate.

36% dintre fermierii intervievați consideră că prin sprijinul PNDR și-au îmbunătățit capacitatea de producție. Pentru 58% comercializarea produselor s-a transformat într-un obiectiv mai ușor de asumat. 93% au semnalat importanța sprijinului PNDR la îmbunătățirea calității producției.

Gradul de implementare al axei 1 aduce o contribuție moderată la dezvoltarea continuă a produselor de înaltă calitate și cu valoare adăugată din sprijinul acordat prin contribuția Programului.

6.2.9. Intrebarea R9: În ce măsură Programul a contribuit la promovarea unui sector european agroalimentar puternic și dinamic?

Contribuția PNDR-ului la întărirea și dinamizarea sectorului agroalimentar european se materializează prin intermediul unor acțiuni specifice ce au ca scop reducerea diferențelor structurale și de calitate dintre sectorul din România și cel din restul țărilor din UE. În măsura în care se obține echilibrarea structurii de producție și organizatorice.

Obiectivul PNDR-ului trebuie să vizeze ca societățile, organizațiile și producătorii români să obțină și să încorporeze în activitățile lor niveluri maxime de calitate și tehnologizare în cadrul proceselor productive și de comercializare astfel încât să poată opera într-un context global de egalitate de șanse cu alți actori europeni din sector care sunt liderii dezvoltării lor.

Acțiunile PNDR-ului se aliniază total acestui obiectiv însă mai este încă nevoie de o adaptare importantă pentru a obține un sector la același nivel cu media europeană. În ciuda faptului că există societăți și producători care își desfășoară activitatea cu un nivel maxim tehnologic și de calitate și sunt integrați la nivel internațional, nivelul mediu de modernizare a sectorului este încă scăzut.

PNDR-ul trebuie să dezvolte cultura integrării și participării în sector și pentru moment rezultatele obținute sunt puține, mai ales în ceea ce privește măsura 142.

Din această cauză, PNDR-ul nu contribuie într-un mod direct la întărirea și dinamizarea sectorului agroalimentar dintr-o perspectivă europeană, însă contribuie din perspectiva reducerii inegalităților dintre reprezentanții români din sector și ansamblul acestora la nivel comunitar. Această reducere a inegalității este o bază necesară pentru a trece, într-o etapă ulterioară, la o integrare directă a sectorului la nivel european, astfel că, în prezent PNDR-ul centrează criteriul său pe punerea bazelor pentru ca această integrare să se poată obține într-un viitor apropiat.

6.2.10. Intrebarea R10: În ce măsură a contribuit Programul la promovarea inovației în sectorul agroalimentar european?

Având în vedere că eforturile principale ale PNDR-ului se centrează pe egalizarea capacităților productive organizaționale și de comercializare a sectorului agroalimentar românesc cu media comunitară, contribuția sa la promovarea inovației este moderată.

PNDR-ul contribuie în mod global la crearea culturii inovației la nivel european prin intermediul inovării în sectorul românesc. Întreprinderile și producătorii sprijiniți care introduc inovații prin produsele lor, exploatațiile și procesele de producție, se inițiază în acest sens, dar procesul este încă lent.

PNDR-ul nu trebuie să fie considerat singurul instrument responsabil de promovarea dezvoltării sectorului, ci trebuie să-și articuleze eforturile sale cu inițiative promovate de alți actori implicați în dezvoltare, ca Institute tehnologice, Universități, Organizații ale întreprinzătorilor și producătorilor și alte programe naționale de stimulare a cercetării și dezvoltării. În plus, cooperarea transnațională este un stimulent important pentru inovație încurajând schimbul de experiențe.

În momentul în care se finalizează implementarea axei 4, finanțarea proiectelor inovatoare prin viitoarele grupuri de acțiune locală va juca un rol important pentru teritoriile LEADER. Aceste strategii de inovație pot pune la un loc experiențe importante de dezvoltare locală prin cooperarea transnațională. Spre deosebire de inovația industrială, unde aceasta se susține prin cunoștințe tehnologice, în cazul LEADER inovația se susține prin actorii locali și întreaga experiență de inovație pentru dezvoltare se poate împărtăși și altor teritorii LEADER, pentru că toate pot reprezenta exemple pentru alte teritorii.

6.2.11. Intrebarea R11: În ce măsură a consolidat Programul parteneriatele între nivelul regional, național și european?

În planificarea PNDR se prevede necesitatea creării parteneriatelor ca instrument de diminuare a dezavantajelor comparative existente atât la nivel național, în cadrul sectorului, cât și la nivel european.

Măsura 142 este în legătură directă cu încurajarea spiritului de asociere și formării de noi grupuri de producători prin intermediul sprijinului economic pentru crearea lor. Gradul de contribuție al PNDR prin această măsură a fost practic inexistent, dat fiind gradul redus de implementare a măsurii. Au fost sprijinite numai 8 organizații noi de producători, 0,7% din obiectivul prevăzut.

În același timp, construcția de parteneriate locale prin implementarea Axei LEADER, în stadiu incipient, nu a contribuit la consolidarea acestora, nici la nivel național, nici la nivel european.

Cu toate acestea, abordarea se extinde și asupra celorlaltor măsuri ale PNDR. Astfel, în criteriile de selecție ale măsurilor 121, 123 și 141 se acordă prioritate apartenenței la o formă asociativă. În egală măsură, în cadrul măsurii 322 se promovează spiritul de asociere între organismele publice, ONG, instituții de cult, așezăminte culturale care îndeplinesc funcțiile de control în proiecte de infrastructură socială și conservarea moștenirii culturale stabilind un nou tip de beneficiari. Cu toate că procentul de beneficiari care aparțin unei forme asociative nu este de neglijat, gradul de implementare al măsurilor micșorează efectul acestora dacă transferăm impactul asupra consolidării lor.

În cadrul măsurii 431.1 a axei 4, pentru elaborarea strategiilor, în faza 3, se acordă sprijin pentru realizarea de activități de cooperare, cum ar fi întâlniri cu potențiali parteneri, participarea la evenimente naționale și internaționale pentru stabilirea de contacte în vederea unor colaborări viitoare, etc. În acest fel, prin intermediul contractelor semnate în 2009, s-a permis ca în anul 2010 să se faciliteze schimbul de experiențe în elaborarea și gestionarea strategiilor de dezvoltare locală și crearea de alianțe la nivel european de către potențiale GAL beneficiare.

Oricum, se consideră că lansarea măsurii 421 va avea un efect direct în crearea și consolidarea parteneriatelor prin intermediul implementării de proiecte de cooperare cu caracter inter-teritorial și transnațional.

Unul dintre factorii care trebuie să dinamizeze, începând cu 2011, cooperarea și comunicarea inter-teritorială la nivel național și transnațional îl reprezintă Rețeaua Națională de Dezvoltare Rurală, a cărei lansare este condiționată de toate acele motive prezentate în cadrul măsurii 511, și care nu are rezultate până la data de 30 septembrie 2010.

6.2.12. Intrebarea R12: In ce măsura a contribuit Programul la promovarea egalității între femei și barbati?

Obiectivul eliminării oricăror forme de discriminare între bărbați și femei este aplicat în toate etapele specifice PNDR-ului: elaborare, implementare, monitorizare și evaluare.

Cu toate acestea, PNDR-ul nu include nici o măsură specifică cu obiectivul îmbunătățirii rolului femeii în mediul rural, dar include aspecte relaționate cu genul în criteriul de selecție a beneficiarilor, încorporând un criteriu specific, acordând punctaj suplimentar proiectelor depuse de către femei în cazul măsurilor 312 și 313 și a sub-măsurii 431.1. faza 3 (criterii de selecție a Grupurilor de Acțiune Locală).

În același fel, în cadrul măsurilor 121, 112, 141, 312 se promovează egalitatea șanselor prin obiectivele stabilite prin indicatorii de realizare.

Datele de monitorizare ale MADR, permit doar cuantificarea numărului de femei în cazul măsurilor 112 (62,9% din valoarea obiectivului estimat), 141 (femeile reprezintă 10,3 % din valoarea obiectivului estimat) un nivel limitat ținând cont că totalul beneficiarilor reprezintă 8% din totalul planificat pentru perioada 2007-2013.

În cadrul măsurilor 121 și 312 se înregistrează genul doar atunci când beneficiarul este o persoană fizică, dar nu poate determina genul beneficiarului în proiectele și inițiativele promovate de către persoanele juridice. Ținând cont că 87,3% și 78% dintre beneficiarii măsurilor 312 și 121 sunt persoane juridice, nu se poate determina impactul real al acestor măsuri.

Nu se poate afirma că PNDR-ul realizează o adevărată promovare a culturii referitoare la egalitatea de șanse într-o formă directă, dar se pot regăsi elemente care contribuie la dezvoltarea acestui tip de cultură. Sprijinul realizat prin intermediul criteriilor de selecție se concentrează pe axele 3 și 4.

6.2.13. Intrebarea R13: În ce măsură a contribuit Programul la înlocuirea forței de muncă din mediul rural?

Ansamblul de măsuri al PNDR-ului destinate încurajării investiției, tehnologizării, organizării și îmbunătățirea exploatațiilor productive duc la înlocuirea forței de muncă din mediul rural. În totalitatea lor măsurile (121, 123, 142, 312 și 322) implică o investiție totală de 40% din finanțarea măsurilor deschise până pe data de 30 septembrie 2010 și influențează 4.698 de beneficiari ai PNDR-urilor (sursă: date de monitorizare MADR).

Măsurile destinate instalării tinerilor fermieri nu au un efect direct în tehnologizare și îmbunătățirea exploatațiilor, dar au într-adevăr un efect direct asupra înlocuirii forței de muncă din mediul rural, dacă includem și proprietarii / șefii exploatațiilor ca făcând parte din forța de muncă din agricultură, fiindcă încurajează eficiența și schimbarea generațiilor în sectorul rural. Măsura 112 are un grad de execuție finanțara de 10,4% și influențează 2.783 de beneficiari ai PNDR-ului.

Măsura de sprijin a exploatațiilor de semi-subsistentă nu are un efect determinant în înlocuirea forței de muncă din mediul rural, deoarece valoarea sprijinului acordat este redusă și nu permite o investiție mare pentru tehnologizarea exploatației. În plus aceste exploatații sunt foarte mici și foarte rar angajează alte persoane decât proprietarii acestora. Această măsură implică o investiție totală de 9,68 % din finanțarea măsurilor deschise până pe data de 30 septembrie 2010 și influențează 6.142 de beneficiari ai PNDR-urilor (sursa: date de monitorizare MADR).

Măsurile Axei 2 constituie o frâna aparentă a tehnologizării, deoarece în domeniul de aplicare sunt impuse anumite restricții de folosire a mașinilor agricole și în anumite cazuri este necesară realizarea anumitor practici tradiționale. Sprijinul acestei măsuri este concentrat în compensarea zonelor defavorizate natural și a eforturilor realizate în conservarea biodiversității și a mediului și nu afectează înlocuirea forței de munca.

Axa 4 reprezintă un sprijin clar pentru a genera noi oportunități în medul rural datorită inovației teritoriale. Prin obținerea cunoștințelor pentru formarea grupurilor de acțiune locală (cu 1.578 persoane instruite în cadrul fazei de sensibilizare a actorilor locali privind abordarea LEADER și 300 în cadrul sesiunilor privind formarea reprezentanților grupurilor potențiale), punerea în aplicare a strategiei de dezvoltare locală trebuie să contribuie la înlocuirea forței de muncă în sprijinul creării de noi activități pentru diversificarea mediului rural și crearea locurilor de muncă alternative. Întrucât la data de 30 septembrie 2010, procesul de selecție a viitoarelor GAL-uri se găsește în desfășurare, nu este posibilă contribuția directă a PNDR în acest sens până la aprobarea strategiilor prezentate de GAL-urile din România.

În următorul tabel este prezentat un rezumat al măsurilor PNDR referitor la influența fiecărei măsuri în înlocuirea forței de muncă din mediul rural. Se stabilește dacă măsura favorizează înlocuirea forței de muncă, poate fi un sprijin în acest sens, are un efect nul sau de frânare.

Tabel 18: Influența măsurilor în înlocuirea forței de muncă din mediul rural

Măsura	Efect
112. Instalarea tinerilor fermieri	Favorabil
121. Modernizarea exploatațiilor agricole	Favorabil
123. Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere	Favorabil
141. Sprijinirea fermelor agricole de semi-subzistentă	Favorabil
142. Înființarea grupurilor de producători	Favorabil
211. Sprijin pentru zona montana defavorizată	Nul
212. Sprijin pentru zone defavorizate – altele decât zona montană	Nul
214. Plăți de agro-mediul	Nul
312. Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi	Favorabil
313. Încurajarea activităților turistice	Favorabil
322. Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale.	Favorabil
431.1. Construcție parteneriate public-private	Sprijin

Sursa: Date de monitorizare MADR

6.2.14. Întrebarea R14: În ce măsură a asigurat Programul complementaritatea și coerența între măsurile din PNDR și acțiunile finanțate din Fondul de Coeziune, Fondul European Social, Fondul European pentru Pescuit și FEDR?

În formularea inițială a PNDR-ului s-au analizat în mod sistematic competențele PNDR-ului în raport cu Instrumentele Structurale (FSE, FEDR), Fondul de Coeziune și Fondul European pentru Pescuit (FEP). Zonele de competență a acestor instrumente s-au stabilit prin crearea de Programe Operaționale Naționale, în afară de programele stabilite la nivel european cu caracter inter-regional, transnațional și transfrontalier și s-au definit sistemele de coordonare și urmărire.

Prin intermediul FEDR-ului și a Fondului de Coeziune, cu POS Mediu și POS Transport se cofinanțează acțiuni în respectivele sectoare de interes comun și cu o dimensiune importantă, care sunt complementare PNDR-ului atât cu axa 1 cât și cu axa 3 prin diferitele sale acțiuni, care au ca scop îmbunătățirea producției agricole și crearea de infrastructuri de bază care favorizează reducerea deșeurilor și îmbunătățirea modului de gestionare a acestora.

Completarea dintre POS Transport și PNDR se observă pe de o parte în investiția primului în construcția de autostrăzi naționale, porturi și aeroporturi, și pe de altă parte în investițiile celui de-al doilea prin intermediul măsurii 322 la nivel local în construcția de drumuri comunale care au legătură cu principalele căi rutiere (drumuri județene și naționale) sau alte căi de transport precum cele feroviare și fluviale. Totodată, măsura 125 se bazează de asemenea pe posibilitatea de a realiza investiții în construcția de drumuri de acces către ferme și drumuri forestiere.

POS Mediu contribuie la consolidarea investițiilor PNDR-ului în infrastructura de canalizare a apelor, având în vedere că investițiile sale sunt la o scară mai mare, cuprinzând mai multe localități vizate, și au un caracter regional prin proiectele implementate. Ambele programe au aceleași obiective pentru prevenirea inundațiilor – măsura 322 din cadrul PNDR-, în ciuda faptului că nivelul de acțiune al POS Mediu este mai mare. În ceea ce privește protecția naturii, măsura 213 din cadrul PNDR cuprinde plăți compensatorii Natura 2000 și POS Mediu la elaborarea de planuri de management, la dezvoltarea, operarea și menținerea infrastructurii, la înființarea sistemelor de monitorizare, training, și la construirea capacității administrative pentru sit-urile Natura 2000.

Sprijinul oferit societăților din sectorul agroalimentar prin măsura 123 sunt complementare POS CCE-ului. Complementaritatea se produce prin cofinanțarea acțiunilor de sprijinire a societăților care procesează produse menționate în Anexa I la Tratatul de Instituire a Comunității Europene dar care nu obțin produse alimentare ca produs finit în cazul POS CEE și a societăților din spațiul rural care procesează produse agricole listate în Anexa 1 în cazul PNDR-ului.

POS-CCE va sprijini întreprinderile (IMM-uri, intermediare și mari) care produc energie din alte surse regenerabile ca activitate principală (exceptând atât întreprinderile care procesează produse agricole listate în Anexa 1 la Tratat cât și micro-întreprinderile din spațiul rural) completând PNDR-ul prin investițiile în energie regenerabilă realizate prin măsurile Axei 1 și 3.

Programul Operațional Regional (POR) și PNDR-ul se completează în implementarea axei 3 însă zona sa de acțiune variază între mediul rural și mediul urban, în ceea ce privește patrimoniul cultural, turismul și IMM-urile. Acesta este un criteriu de eligibilitate, care este valabil pentru toate măsurile.

Domeniul de Cooperare Teritorială, PO se completează cu măsurile de dezvoltare din cadrul axei 4 și măsura 511 ce au ca scop dezvoltarea cooperării și participării în rețele la diferite niveluri teritoriale.

Pe de altă parte, în zona FSE, POS DRU se completează cu PNDR-ul în 3 aspecte cheie: educație și locuri de muncă, îmbătrânire activă și includere socială. Astfel, programele educaționale, formarea profesională în sectorul agricol (programe de învățare permanentă – lifelong learning) și promovarea măsurilor active de angajare ar putea să se completeze cu acțiunile de formare prevăzute în cadrul axei 1. Datorită implementării scăzute, până la data de 30/09/2010 nu se poate stabili o complementaritate efectivă. Astfel, se consideră că măsurile axei 3 contribuie la includerea socială prin realizarea de investiții în infrastructura socială pentru infrastructurile de bază care permit o îmbunătățire a calității vieții.

Fondul European pentru Pescuit se completează cu PNDR-ul pentru că acesta vizează persoanele implicate în activități agricole, forestiere și agroalimentare pe întreg teritoriul țării și în activități non-agricole din spațiul rural, cu excepția celor care au drept activitate de bază pescuitul și acvacultura iar FEP (POP) vizează promovarea unui sector piscicol competitiv, dinamic, modern și asigurarea unui pescuit durabil, adresându-se doar persoanelor implicate în acest sector.

Gradul redus de execuție a anumitor măsuri enumerate din cadrul PNDR-ului diminuează posibilitatea unei complementarități și coeziuni efective în timpul perioadei de evaluare, deși acțiunile diferitelor Programe analizate au o demarcație corectă și s-au avut în vedere criteriile de selecție ale măsurilor PNDR-ului, în special în cadrul axei 3, pentru prioritizarea proiectelor complementare.

6.2.15. Întrebarea R15: În ce măsură Programul a condus la intensificarea sinergiilor dintre axe?

Prin execuția PNDR-ului se poate beneficia de diverse sinergii între măsurile sale, pentru că elaborarea Programului s-a realizat într-un mod coerent vizând cele trei obiective centrale ale Planului Strategic Național, care s-a formulat cu o abordare integrată. Planul Strategic Național s-a elaborat în contextul Strategiei de la Lisabona, cuprinzând politici în diferite arii economice, de muncă și de mediu cu scopul de a intensifica și capitaliza sinergiile dintre zona economică și cea socială.

Analiza sinergiilor realizată în cadrul planificării PNDR-ului se rezumă la următorul tabel:

Tabel 19: Sinergiile dintre Măsuri

Măsura	Este complementară cu...			
	Axa 1	Axa 2	Axa 3	Axa 4 LEADER
1.1.2	121, 141	211, 212, 214	-	-
1.2.1	112, 141, 142	211, 212, 214	312, 313, 322	431.1
1.2.3	121, 142	-	312, 313, 322	431.1
1.4.1	121, 142	211, 212, 214	312, 313, 322	-
1.4.2	121, 141	211, 212, 214	312, 313, 322	431.1
2.1.1	112, 121, 141, 142	211, 212, 214	312, 313, 322	431.1
2.1.2	112, 121, 141, 142	211, 212, 214	312, 313, 322	431.1
2.1.4	112, 121, 141, 142	211, 212, 214	312, 313, 322	431.1
3.1.2	123	-	-	431.1
3.1.3	-	211, 212, 214	312, 322	431.1
3.2.2	-	211, 212, 214	312, 313	431.1
4.3.1.1	121, 123 și 142	211, 212, 214	312, 313, 322	-
511	Asistență tehnică			

Sursă: PNDR versiunea 5 din iunie 2010.

Tabelul reprezintă sinergia între măsuri atât în cadrul aceleiași axe precum și în cadrul unor axe diferite. Dacă se realizează o analiză pe axe, se obțin următoarele rezultate în funcție de complementaritatea măsurilor:

- Axa 1 este complementară cu axa 2, 3 și 4 ale Programului, exceptând:
 - Măsura 121 nu este sinergică cu axa 3 și 4.
 - Măsura 123 nu este sinergică cu axa 2
 - Măsura 141 nu este sinergică cu axa 4
- Axa 2 este sinergică cu restul acțiunilor Programului, mai puțin cu măsura 123.
- Axa 3 se completează cu axele 1, 2 și 4 ale Programului, cu excepții:
 - Măsura 312 nu este sinergică cu axele 2 și 3
 - Măsurile 313 și 322 nu sunt sinergice cu axa 1

Un exemplu privind utilizarea corectă a sinergiilor dintre axe îl reprezintă faptul că tinerii fermieri beneficiari ai măsurii 112 sunt punctați în plus dacă au în derulare angajamente în cadrul măsurii de agro-mediu (214).

S-a constatat că există o puternică complementaritate potențială între diversele măsuri și axe ale PNDR-ului, însă procesul secvențial de punere în aplicare pe care l-a urmat PNDR-ul și care în cazul anumitor măsuri se găsește încă în faza de inițiere determină limitarea manifestării întregului potențial de integrare a acțiunilor care sunt cuprinse în programarea inițială.

Dezvoltarea axei 4 în totalitatea sa oferă o oportunitate importantă pentru promovarea integrării diferitelor acțiuni sprijinite prin PNDR la nivel teritorial. Strategiile de dezvoltare locală promovate prin viitoarele grupuri de acțiune locală vor favoriza în mod obligatoriu integrarea diferitelor acțiuni de dezvoltare care se realizează pe teritoriile lor, stimulând integrarea și sinergiile dintre ele.

Responsabilii pentru managementul mai multor măsuri ale PNDR-ului au identificat de asemenea diverse oportunități de integrare între măsurile care pot fi folosite de beneficiari pentru potențarea efectului sprijinului primit prin PNDR, descrise pe parcursul documentului. În acest sens trebuie depus un efort important de comunicare, atât de partea responsabililor măsurii cât și de partea beneficiarilor.

6.2.16. Întrebarea R16: În ce măsură Programul a contribuit la o abordare integrată a sectorului de dezvoltare rurală?

PNDR prezintă o abordare integrată a dezvoltării rurale, pornind de la teritoriu ca unitate în care converg diferiții factori fundamentali pentru asigurarea utilizării resurselor endogene, consolidarea economiei și menținerea populației în acesta.

Astfel, în formularea sa se încearcă integrarea tuturor formelor potențiale de utilizare a resurselor existente, evidențiind structurarea, tehnologizarea sectorului agricol și creând o infrastructură de bază necesară în spațiul rural.

Programul încearcă să combine în mod adecvat componentele de menținere a populației rurale, protecție a mediului înconjurător, îmbunătățire a competitivității, creștere a ofertei de servicii și diversificare, dezvoltare a infrastructurilor locale și crearea de locuri de muncă pentru creșterea calității vieții în mediul rural.

În acest sens, s-a acordat prioritate unei abordări integrale dând prioritate investițiilor în infrastructura fizică de bază, infrastructura socială și investițiilor destinate creșterii valorii patrimoniului rural, pentru o îmbunătățire a accesului și serviciilor în cadrul mediului rural și care, în cele din urmă, să îmbunătățească atractivitatea mediului rural prin creșterea calității vieții.

Aceste investiții care au fost materializate în execuția măsurii 322 dispun de un buget alocat de 95,8%, la data de 30 septembrie 2010, deși măsura are o execuție reală de 5,9 %, ceea ce nu permite în acest moment afirmarea că a contribuit în mod semnificativ la dezvoltarea unei abordări integrate în cadrul PNDR.

Pe de altă parte, axa 4 prin crearea Grupurilor de Acțiune Locală se apropie de conceptul de abordare integrală a dezvoltării sustenabile, prin implementarea unor strategii de dezvoltare aplicabile în mod multisectorial. Se asigură participarea sectorului public, privat și a societății civile la proiectarea și implementarea strategiei care prevede acțiunile cu caracter ambiental, social, economic și organizațional în funcție de nevoile specifice ale teritoriului.

Execuția redusă a măsurilor acestei axe a limitat contribuția Programului la implementarea abordării integrate în perioada 2007 - 2010. În această perioadă au fost realizate diferitele faze de formare și pregătire a reprezentanților

viitoarelor Grupuri de Acțiune Locală, măbind potențialul de intervenție a actorilor cheie în revitalizarea teritoriului și la implementarea unor strategii de dezvoltare locală cu abordare teritorială integrată.

Astfel, la alineatul 4.2 din prezentul raport se arată echilibrul în funcție de ponderea investiției executate între diferitele măsuri ale PNDR, care ar putea fi îmbunătățit printr-o creștere a echilibrului în gradul de execuție a unor măsuri unele față de altele, deși opinia experților reflectă faptul că PNDR a contribuit la abordarea acțiunilor sale de dezvoltare rurală dintr-o abordare integrată.

6.2.17. Intrebarea R17: În ce măsură Programul a reprezentat un succes în evitarea efectului de deadweight și/sau de dislocare?

Nu se poate determina efectul de dislocare al PNDR deoarece nu s-a realizat o programare teritorială anterioară acțiunilor, și de aceea nu se poate stabili dacă acordarea de sprijin determină concentrarea sau deplasarea activităților din anumite teritorii în altele.

Programarea PNDR a fost coordonată cu alte programe de inițiative naționale de dezvoltare pentru a defini competențele și pentru a nu se ajunge în situația sprijinului dublu. Astfel, de exemplu, în cazul sprijinului pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi (Măsura 312) au fost delimitate competențele între PNDR și Programul Operațional Regional, astfel încât PNDR acordă sprijin în mediul rural, iar POS Regional în mediul urban. În acest tip de situație, totuși, poate apărea efectul de dislocare dat fiind că oamenii de afaceri pot alege amplasarea întreprinderii lor în funcție de avantajele oferite de sprijinul unui program sau al celui alt.

Pentru a analiza aceste aspecte trebuie să existe concluziile cu programele asemănătoare. În cazul concret al POS Regional, interviul susținut cu responsabilii de management ne-a arătat faptul că se produce dislocare sau concurență între programe.

Efectul de dislocare nu se poate produce în cazul beneficiarilor axelor 1 și 2 având în vedere imobilitatea dată de terenurile agricole.

Integrarea tinerilor fermieri nu poate fi considerată un efect de deadweight, deoarece înlocuirea generațiilor este o lege de bază în ceea ce privește proprietatea exploatațiilor agricole; procesul participativ a demonstrat cât se poate de bine că măsura a accelerat această înlocuire și asumarea responsabilităților de către tineri.

Un alt risc de efect deadweight se identifică în măsurile 121 și 123 în care sumele reprezentând finanțarea acordată au fost mult superioare programării inițiale și trebuie să se analizeze dacă aceleași activități s-ar fi pus în aplicare la nivele de finanțare publică mai mici. Procesul de evaluare cantitativă și procesul participativ nu au detectat acest efect. Însă aceste măsuri trebuie să constituie obiectul unei atenții speciale din partea responsabililor de management pentru a preveni finanțarea excesivă sau selecția de proiecte supradimensionate, dat fiind că responsabilitatea Proces participativilor este de a ajunge la cât mai mulți beneficiari posibil și a se apropia de realizarea unor target-uri care în prezent sunt departe de a fi atinse.

Susținerea activității în zonele defavorizate este de asemenea susceptibilă să se transforme în deadweight, deoarece valoarea sprijinului financiar pe hectar este redus și se poate presupune că majoritatea producătorilor și-ar continua activitatea în absența acestui sprijin. Dar în absența măsurilor de sprijin nu s-ar fi putut obține egalitatea de șanse care se obține prin intermediul sprijinului financiar care compensează handicapul natural.

6.2.18. Intrebarea R18: În ce măsură Programul a reprezentat un succes în încurajarea efectelor de multiplicare?

Influența PNDR asupra stimulării efectelor de multiplicare este determinată de volumul total de investiții realizate în cadrul diferitelor măsuri.

Cu toate că efectul de multiplicare al investițiilor nu este imediat, se așteaptă ca investițiile realizate prin intermediul măsurilor axei 1 și axei 3: creșterea valorii producției, includerea etapelor de procesare în procesul productiv, investițiile în crearea de întreprinderi agro-alimentare și de servicii împreună cu îmbunătățirea serviciilor de bază, pe lângă crearea locurilor de muncă, să influențeze în mod pozitiv alte sectoare ale economiei și să crească atractivitatea noilor investiții.

Efectul direct se traduce prin atragerea de investiții private prin intermediul procentelor de co-finanțare ale proiectelor realizate, care asigură, în plus, un grad mai ridicat de durabilitate a acestora.

Volumul total al fondurilor publice alocate pentru contractele semnate în cadrul axei 1 și axei 3 se ridică la 2.935.697.326,00 Euro (Nu s-a luat în considerare măsura 142, dat fiind că aceasta finanțează proiecte neproductive)¹. Această investiție publică a generat un volum total de investiții de 5.094.883.137,62 Euro. Cu alte cuvinte, un euro din finanțare publică generează 1,7 euro investiție totală.

Totuși, acest efect va depinde mult de gradul de execuție al diferitelor măsuri; diferența între volumul de resurse publice alocate pentru contractele semnate și plățile efectuate este considerabilă, mai ales în cadrul măsurilor axei 3 (72,36 % față de 4,43% plăți efectuate).

Un alt factor de care trebuie să se țină seama este punerea în practică a strategiilor de dezvoltare rurală în teritoriile LEADER. Implementarea axei 4, în stadiu incipient, va contribui la succesul efectului de multiplicare în aceste teritorii.

6.3 Rezumatul studiilor de caz realizate

Studiile de caz realizate reflectă modalitatea în care aspectele teoretico-metodologice ale managementului științific interacționează cu aspectele concrete, pragmatice ale unui caz concret.

Tipul studiilor de caz realizate este acela de studiu individual, care pune accentul pe beneficiar și se focalizează pe diagnosticul studiului de caz și pe factorii de influență conjuncturali, percepții, atitudini. Obiectivul studiilor de caz este acela de a identifica situația inițială, factorii determinanți, procesele, experiențele care pot conduce la transferabilitatea experienței beneficiarului PNDR.

La baza studiilor de caz au stat: interviul adresat beneficiarului/responsabilului legal, informațiile de monitorizare furnizate de Autoritatea Contractantă (dosar de finanțare, tabele de monitorizare MADR și APDRP) precum și informațiile postate pe website-ul oficial al beneficiarului.

Studiile de caz au fost selectate în colaborare cu Autoritatea Contractantă după criteriul reprezentativității sau utilității răspunzând relației existente între numărul de beneficiari direcți, teritoriul influențat și bugetul alocat implementării proiectului analizat. Conform metodologiei descrise în capitolul 4 au fost identificate și analizate următoarele studii de caz:

6.3.1. Măsura 123: „Realizarea unor silozuri metalice pentru depozitarea cerealelor și plantelor oleaginoase și achiziția de mijloace de transport specializate în comuna Ciorani, județul Prahova”, beneficiar S.C. Prodmar S.R.L.

Prin proiectul C123010833100002/29.08.2008, cu bugetul total de 371.418 € și o durată de implementare de 12 luni, se dorește satisfacerea cererii de cereale și plante oleaginoase și reducerea dependenței de depozitare în silozuri închiriate și crearea unui sistem de stocare a materiei prime necesare. Tema proiectului o constituie construcția a patru silozuri metalice pentru depozitarea cerealelor și a plantelor oleaginoase, achiziția unui analizor pentru cereale, pod basculă electronică, a trei autotractoare și trei semiremorci specializate.

Acest proiect este unul de mică anvergură, investiția totală presupunând 55% din media investiției proiectelor aferente întreprinderilor mici care au fost sprijinite de măsură. Este un proiect reprezentativ având în vedere situația agribusiness-urilor din sectorul creșterii animalelor, care sunt afectate de fluctuații în asigurarea cu materii prime. Disponerea de o capacitate de depozitare adecvată precum și de materii prime proprii, determină o sensibilitate mai redusă la aceste fluctuații. Pe termen lung, dezvoltarea sistemelor naționale de depozitare, deși organizate în mici capacități de depozitare, determină creșterea independenței naționale în legătură cu aprovizionarea cu materia primă agricolă.

6.3.2. Măsura 123 – Schema XS 13/123A/2008: „Extinderea capacității de distribuție a produselor de panificație și modernizarea capacității de depozitare a materiei prime la SC LIDO Gârbea prin Schema de ajutor de stat XS 13/123A/2008”, beneficiar S.C. LIDO Gârbea S.R.L.

Obiectivul general al proiectului C123A050833100017/20.05.2009 îl reprezintă îmbunătățirea competitivității întreprinderii prin mărirea capacității de producție și a celei de distribuție a beneficiarului. Proiectul FEADR a vizat creșterea productivității, extinderea și modernizarea infrastructurii întreprinderii în etapa de distribuție prin achiziționarea

¹ Nu s-a luat în considerare măsura 142, dat fiind că aceasta finanțează proiecte neproductive.

a 35 mijloace de transport specializate pentru transportul produselor de panificație și patiserie rezultate din producția proprie și extinderea capacității de depozitare a materiei prime (făină) pentru brutărie și patiserie, prin achiziționarea a 4 silozuri pentru făină cu o capacitate de 28 tone fiecare și a 2 silozuri pentru făină cu o capacitate de 14 tone fiecare.

Prin implementarea proiectului au fost angajate 20 de persoane și au fost consolidate locurile de muncă deja existente. Îmbunătățirea competitivității întreprinderii, prin investiții în întregul lanț al activităților desfașurate de producție și desfacere, au determinat consolidarea poziției pe piață a acesteia.

6.3.3. Măsura 142: „Înființarea Grupului de Producători al Asociației Crescătorilor de taurine Ardan”, beneficiar Asociația Crescătorilor de Taurine Ardan.

Prin proiectul C14201860600001/01.10.2009, beneficiarul a avut în vedere înființarea Grupului de Producători al Asociației de Taurine ARDAN, comuna Șieu, județul Bistrița-Năsăud în vederea obținerii de produse de calitate care îndeplinesc standardele comunitare, prin aplicarea unor tehnologii de producție unitare și sprijinirea accesului la piața a celor 173 membrii ai săi.

Diseminarea rezultatelor ar putea permite cunoașterea acestei experiențe asociative ca un exemplu perfect transferabil la nivel de alte grupuri de producători și regiuni. Nivelul de transferabilitate al acestui proiect este ridicat.

6.3.4. Măsura 312: „Înființare unitate de producție pentru profile metalice localitatea Similea, Comuna Zorleni, județul Vaslui”, beneficiar S.C. FRENAUTO S.R.L.

Prin proiectul C312010913900005/03.05.2010, cu bugetul total de 132.096 € au fost sprijinite activitățile non-agricole conform domeniului de aplicare al Măsurii 312, respectiv a fost înființată o unitate de producție pentru profile metalice la rece, dotată cu tehnologie performantă finanțată de FEADR. Echipamentul tehnologic constă într-o linie combinată de producție a profilelor metalice pentru montajul plăcilor de GIPS Carton și a profilelor (Armătura) „U” și „C” pentru tâmplărie PVC.

Prin intermediul acestei investiții au fost create 5 noi locuri de muncă, fiind astfel menținute în mediul rural, valoarea adăugată a activității non-agricole a crescut așa cum au crescut și s-au diversificat și serviciile pentru populația rurală. Proiectul a fost considerat reprezentativ deoarece promovează dezvoltarea micro-întreprinderilor în sectorul non-agricol, în spațiul rural; a fost propus, coordonat și derulat, de către responsabilul legal, cu vârstă până la 40 de ani iar derularea unei astfel de activități în mediul rural, reduce gradul de dependență față de agricultură.

6.3.5. Măsura 322: „Modernizare drumuri și străzi în comuna Șinteu, reabilitare, extindere și dotare Cămin Cultural din Loc. Șinteu, înființare centru de asistență după Programul Școlar de tip „After school” în localitatea Valea Tîrnei, Comun Șinteu, Județul Bihor”.

Prin activitățile propuse în cadrul contractului C322010960500042/30.06.2010, a cărui valoare totală este 2.495.510 €, comuna Șinteu dorește creșterea gradului de confort al cetățenilor săi, păstrarea culturii și tradițiilor locale și îmbunătățirea accesului copiilor la educație, prin modernizarea unor drumuri comunale și străzi din comuna Șinteu, prin reabilitarea căminului cultural din localitatea Șinteu și înființarea unui centru de asistență după programul școlar, tip after school.

Proiectul a fost considerat reprezentativ deoarece este un proiect care a parcurs cu succes toate etapele: elaborarea cererii de finanțare, depunerea acesteia, aprobare, în acest moment fiind în curs de implementare și finalizare a activităților; este o acțiune gestionată de către Consiliul Local; este o investiție de îmbunătățire a infrastructurii fizice de bază – drumuri, a, infrastructurii sociale – afterschool și a infrastructurii culturale – căminul cultural; contribuie la îmbunătățirea infrastructurii destinate procesului educațional școlar, conform Strategiei de Dezvoltare Durabile a județului Bihor; contribuie la îmbunătățirea standardelor de viață ale populației din comuna Șinteu; reduce fenomenul de migrație a populației din mediul rural spre mediul urban și nu în ultimul rând contribuie la creșterea atractivității investiționale a comunei.

7. BILANȚUL PNDR: PREVIZIUNI, REALIZĂRI ȘI REZULTATE

În acest capitol, este prezentată evoluția bugetului din momentul în care s-a aprobat Programul până la configurarea definitivă pentru totalul perioadei.

7.1. Evaluarea fiecărei măsuri din perspectiva ponderii acesteia în cadrul programului.

În tabelul referitor la progresul financiar cuprins în Anexa 5 se reprezintă o evoluția anuală a execuției PNDR-ului, fiind elaborat plecând de la datele de monitorizare ale MADR, conform rapoartelor anuale de progres.

La efectuarea acestei analize s-a luat în considerare faptul că negocierea PNDR-ului s-a realizat în perioada iunie 2007 - februarie 2008, prin urmare implementarea acestuia nu a început în mod practic decât în luna martie 2008, lună în care a fost organizată și prima sesiune pentru măsurile 121, 123 și 322.

Totuși, anul 2007 se poate defini ca o perioadă de adaptare legislativă și administrativă pentru punerea în practică a măsurilor. În 2007 se lansează măsura 211 deși plățile corespunzătoare acestei perioade nu se realizează până în 2009.

La data de 30 septembrie 2010 gradul de execuție financiară (plăți efectuate) ajunge la 17% din totalul resurselor publice programate (cu excepția măsurilor din cadrul axei 2, ale căror date disponibile privind plățile efectuate sunt din 31 decembrie 2009).

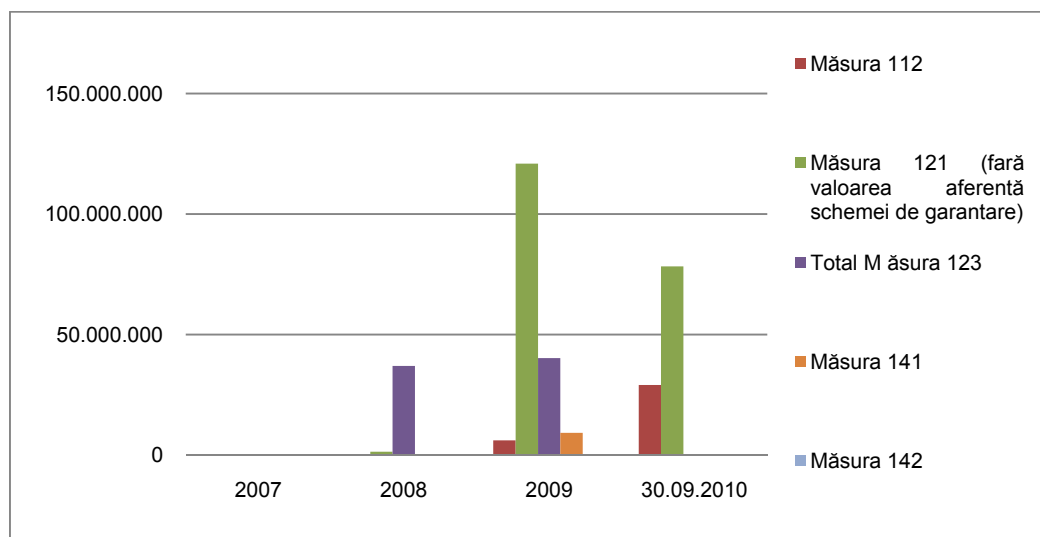
7.1.1. Evoluția bugetară în perioada 2007-30/09/2010

Gradul de execuție financiară al **măsurilor axei 1** este redus, reprezintă un procent de 9,32% din resursele prevăzute pentru întreaga perioadă. În graficul următor se arată evoluția măsurilor deschise la data de 30 iunie 2010.

Măsura 121, cu un grad de execuție financiară de 21,96%, este urmată de măsura 112 (10,4%) și 123 (9,3%). În schimb măsurile 142 și 143 au un grad de execuție financiară în jurul valorii de 1% din valorile programate pentru întreaga perioadă. Măsura 125 se deschide la data de 15 martie 2010 însă nu a fost efectuată nici o plată. Următoarea sesiune de depuneri este programată pentru luna mai 2011.

Trebuie menționat, după cum se poate vedea în tabelul progresului financiar că diferența între plățile realizate și contractele semnate (9,3% în comparație cu 31,3% din totalul fondurilor publice alocate axei) este considerabilă.

Graficul 3: Plăți anuale- Axa 1



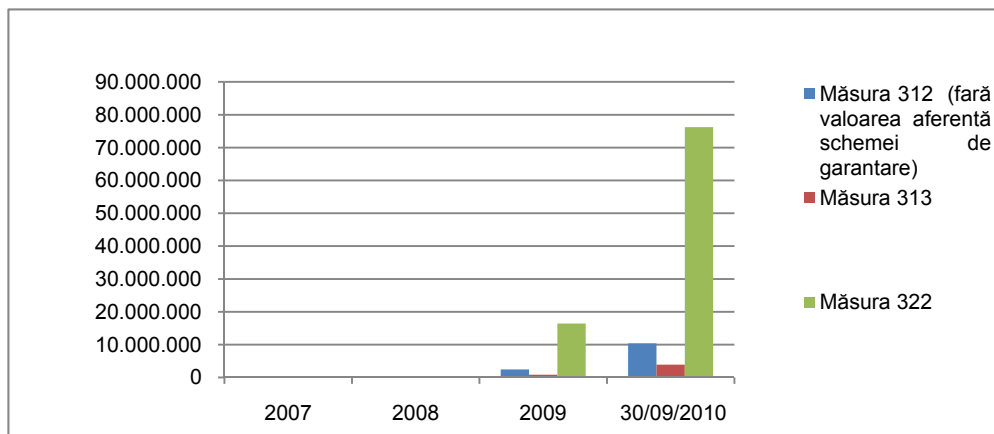
Sursa: Rapoartele anuale PNDR 2008, 2009, Situația proiectelor din cadrul PNDR pe sesiuni 2010 (Valori detaliate în Anexa 5)

Evoluția plăților realizate în cadrul măsurilor axei 2, se măsoară în sesiunile desfășurate în perioada 2007-2009. Măsurile 211, 212 și 214 ating un total de 15%, 6,9% și respectiv 14,5% din plățile realizate în raport cu totalul fondurilor alocate. În perioada 2007-2008 nu s-a realizat nici o plată. Contrar celorlalte axe, este semnificativă diferența

scăzută dintre numărul de plăți autorizate și cel al plăților realizate. Acest lucru este parțial condiționat de natura nereproductivă a sprijinului, care permite plăți directe pe hectar fixate a priori, odată realizate verificările privind condițiile de eligibilitate.

Evoluția plăților efectuate **pentru măsurile din cadrul axei 3** demonstrează o tendință crescătoare începând cu anul 2008. Totuși, volumul de plăți realizate este încă foarte redus (4,4% din alocarea financiară).

Graficul 4: Plăți anuale - Axa 3

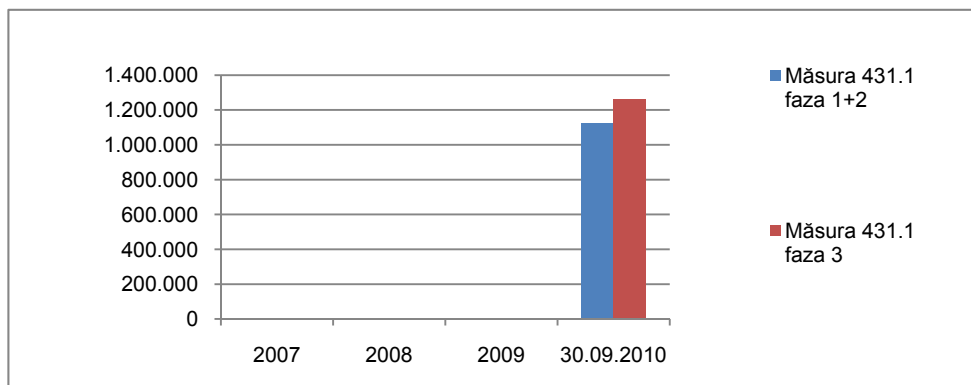


Sursa: Rapoartele anuale PNDR 2008, 2009, Situația proiectelor din cadrul PNDR pe sesiuni 2010 (Valori detaliate în Anexa 5)

De remarcat diferența mare existentă între plățile realizate (4,4%) și contractele semnate (72,4%).

Implementarea axei 4 se află încă într-un stadiu incipient. Singura măsură implementată din cadrul axei 4 este submăsura 431.1 al cărei grad de execuție financiară este de 20,26%. Deși este adevărat că **volumul de plăți realizate în cadrul axei 4** crește pe măsură ce se parcurge perioada de implementare, diferența dintre resursele alocate contractelor semnate și plățile realizate este semnificativă.

Graficul 5: Plăți anuale - Axa 4



Sursa: Rapoartele anuale PNDR 2008, 2009, Situația proiectelor din cadrul PNDR pe sesiuni 2010. Valori detaliate în Anexa 5

Măsura 511 prezintă un indice de realizare în jurul a 1% din resursele alocate pentru întreaga perioadă. S-au adjudecat 15 contracte în total în valoare de 5.972.143,00 euro (Anexa 5) care reprezintă un procent de 1,6% din fondurile publice alocate.

După cum se poate observa în Anexa 5, plățile complementare directe (**măsura 611**) ating un procent de realizare foarte ridicat (62,87% din fondurile bugetate).

7.1.2. Ponderea măsurilor în cadrul Programului

În cadrul acestui capitol se compară alocarea financiară totală a PNDR, alocarea fiecărei axe pentru toată perioada de programare și alocarea financiară a fiecărei măsuri evaluate. Plecând de la alocarea financiară programată

s-a calculat ponderea fiecărei măsuri în funcție de valoarea contractelor semnate și gradul de execuție financiară (plăți efectuate) până la data de 30.09.2010.

Analiza distribuției financiare a Programului, a contractelor semnate și a plăților efectuate permite cuantificarea ponderii fiecărei măsuri în cadrul Programului.

Măsurile evaluate din cadrul axei 1, reprezintă 35,91% din alocarea financiară totală a PNDR pentru perioada de programare 2007-2013. Axa 1 este axa cu cea mai mare pondere financiară în cadrul PNDR. Conform datelor de monitorizare până acum pentru axa 1 au fost semnate contracte/decizii de finanțare într-un procent de 11,24% din totalul alocării financiare a PNDR, iar plățile efectuate au fost mai reduse, 3,35% față de alocarea financiară totală.

În ceea ce privește alocarea financiară pentru fiecare măsură, se poate concluziona că măsura cu cea mai mare pondere în cadrul axei 1 este măsura 123 „Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere”, ceea ce se traduce într-un procent de 9,90% din alocarea totală a PNDR și un 24,83% din totalul alocat axei 1.

Din punct de vedere al contractelor/deciziilor de finanțare încheiate în cadrul axei 1, cea mai mare pondere o are măsura 121 „Modernizarea exploatațiilor agricole” însumând 20% din alocarea totală a PNDR.

De asemenea, aceeași măsură are o pondere însemnată din punct de vedere al plăților efectuate și raportate la resursele financiare programate. Plățile totale efectuate în cadrul acestei măsuri în perioada supusă evaluării reprezintă 1,99% din totalul alocării PNDR.

Analizând alocarea financiară a măsurilor din cadrul axei 1, se poate observa că măsura cu cea mai mică pondere financiară în cadrul axei este măsura 111 „Formare profesională, informare și difuzare de cunoștințe”.

Potrivit datelor referitoare la contractele/deciziile de finanțare încheiate în cadrul axei 1, măsura cu cea mai mică pondere a contractelor încheiate este măsura 142 „Înființarea grupurilor de producători”. Și în ceea ce privește plățile realizate în cadrul axei 1, măsura 142 prezintă cea mai redusă pondere comparat cu resursele financiare alocate pentru întreaga perioadă de programare.

Cea mai mare contribuție la realizarea obiectivelor axei 1, o are măsura 121, urmată de măsura 123. Evoluția ponderii măsurii 121 este una constantă, deoarece aceasta avea o pondere ridicată la începutul perioadei de programare și continuă să aibă un nivel ridicat al ponderii sale la jumătatea perioadei de implementare a PNDR. Pe de altă parte, măsura 123 prezintă o tendință de reducere a ponderii sale în cadrul PNDR, transformându-se la jumătatea perioadei de programare într-o măsură cu o pondere medie, după cum rezultă și din Anexa 6.

Contribuția măsurii 141 la îndeplinirea obiectivelor PNDR este minimă deoarece are o pondere redusă, iar celelalte măsuri din cadrul axei 1 au o pondere și mai scăzută luând în considerare nivelul redus de contracte.

Măsurile axei 2 reprezintă un procent de 25,57% din alocarea FEADR ce include și PERE, aferentă celor 4 axe, pentru perioada de programare 2007-2013. Conform datelor de monitorizare prezente în Rapoartele Anuale de Progrese ale PNDR pentru 2008 și 2009, până la data de 31.12.2009, în cadrul acestei axe, au fost efectuate plăți într-un procent de 2,67% raportat la resursele totale alocate Programului.

Din analiza alocării financiare pentru fiecare măsură a axei 2, rezultă că măsura cu cea mai mare pondere financiară în cadrul axei este M 214 „Plăți de agro-mediu”, beneficiind de o alocare de 9,87% din totalul PNDR și de 42,83% din totalul aferent axei 2.

Pe de altă parte măsura destinată plăților de agro-mediu este măsura cu ponderea cea mai mare în cadrul axei 2, luându-se în considerare plățile efectuate (1,43% din totalul PNDR și 14,49% din alocarea corespunzătoare măsurii).

Din punct de vedere al alocării financiare pentru măsurile lansate în cadrul axei 2, măsura cu cea mai mică pondere este măsura 212 „Sprijin pentru zonele defavorizate –altele decât zona montană”, aceasta reprezentând 5,30% din alocarea totală a PNDR și 21,31% din totalul axei 2.

De asemenea, măsura 212 menține nivelul redus al ponderii sale și în ceea ce privește plățile efectuate, deoarece a reușit să atingă un nivel de doar 0,78% din resursele totale alocate PNDR. Această măsură prezintă un grad de utilizare a resurselor de 15,87% din alocarea inițială.

Axa 3 reprezintă 25,4% din finanțarea totală a PNDR. Măsurile deschise în cadrul **axei 3** reprezintă 24,66% din totalitatea resurselor financiare ale PNDR și 99,22% din alocarea financiară a axei 3. Din datele de monitorizare rezultă că până la data de 30.09.2010, au fost încheiate contracte de finanțare în valoare de 72,36% din alocarea totală a măsurii ceea ce înseamnă un procent de 71,80% din totalul axei 3 și 17,85% din alocarea programului. Conform datelor disponibile referitoare la plățile efectuate, ponderea axei 3 este una redusă ținând cont de faptul că plățile efectuate reprezintă 1,09% din totalul PNDR, ceea ce înseamnă 4,39% din alocarea financiară a axei și numai 4,43% din alocarea totală corespunzătoare măsurilor deschise.

Având ca punct de referință programarea financiară inițială măsura cu cea mai importantă pondere în cadrul axei 3 este măsura 322 „Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economie și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale”, care beneficiază de 15,55% din alocarea totală a PNDR și de 62,57% din totalul alocat axei 3. Această măsură își menține ponderea ridicată și în privința contractelor/deciziilor de finanțare încheiate (14,90% din totalul alocat pentru PNDR), dar nu și în privința plăților efectuate (5,90% din totalul PNDR), ceea ce reprezintă o pondere redusă.

Următoarea măsură cu o pondere ridicată în cadrul axei 3, este măsura 313 „Încurajarea activităților turistice”, urmată de măsura 312 „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi”.

Cea mai ridicată pondere din punct de vedere a contractelor încheiate în cadrul axei 3, este măsura 322, care a atins un nivel de contracte încheiate de 95,81% din totalul alocat măsurii pentru toată perioada de programare. Măsura 322 este urmată de măsurile 312 și 313.

Ponderea măsurii 322 a înregistrat de-a lungul implementării sale o evoluție ascendentă datorită numărului mare de contracte încheiate și luând în considerare că bugetul său a fost epuizat aproape în totalitate, la jumătatea perioadei de programare.

Axa 4 “**Leader**” reprezintă 2,4% din finanțarea totală a PNDR-ului. Măsurii 431.1 îi revine un procent de 0,12% din alocarea totală a PNDR, ceea ce presupune o pondere redusă în cadrul Programului. În cadrul Fazelor 1 și 2 au fost încheiate contracte în valoare de 0,02% din valoarea Programului și 87,83% din bugetul alocat măsurii pentru fazele 1 și 2. Plățile efectuate reprezintă 57,51% din totalul aferent măsurii și numai 0,01% din alocarea PNDR.

Pentru faza 3, au fost încheiate contracte în valoare de 49,2% din bugetul alocat acestei faze în cadrul sub-măsurii 431.1, respectiv 0,05% din valoarea PNDR.

Ponderea măsurii 511 din punct de vedere al alocării financiare în cadrul PNDR este una redusă. Aceasta reprezintă 3,73% din resursele financiare alocate PNDR-ului pentru întreaga perioadă de programare. Evoluția ponderii măsurii de-a lungul perioadei de implementare este constantă și rezultă din procentul contractelor finalizate (0,06% din totalul PNDR) și din nivelul plăților efectuate (0,04% din totalul PNDR), ceea ce presupune un nivel de execuție de 1,13% din totalul resurselor alocate.

Măsura 611 – Plăți complementare are o pondere moderată în cadrul Programului, reprezentând 6,19% din totalul PNDR. Din punctul de vedere al execuției măsurii, ponderea acesteia este importantă deoarece evoluția sa este una ascendentă.

7.2. Stabilirea impactului net al fiecărei măsuri

Stabilirea impactului net atins de fiecare măsură s-a realizat având drept referință indicatorii de impact specifici stabiliți la formularea PNDR-ului. În cadrul acestei evaluări s-a luat în considerare nivelul efectiv al implementării activităților desfășurate, care corespunde plăților efectuate așa cum este prevăzut în anexa referitoare la implementarea financiară a PNDR.

În ceea ce privește creșterea economică, în tabelul de mai jos se prezintă estimarea impactului net al fiecărei măsuri la data de 30/09/2010 potrivit indicatorilor stabiliți de către PNDR. Coloana “plăți efectuate” corespunde impactului atins efectiv de către fiecare măsură, iar coloana “angajați” prezintă o estimare a nivelului maxim al impactului care poate fi atins în cazul în care se va epuiza tot bugetul angajat până în acest moment.

Impactul referitor la crearea de locuri de muncă depinde de crearea reală a noi locuri de muncă în cadrul proiectelor finalizate. Nu există date de monitorizare referitoare la proiecte, care să cuantifice locurile de muncă efectiv create, ci doar date referitoare la previziunea de a crea locuri de muncă asumată de către beneficiari în dosarul cererii aprobate. Crearea de locuri de muncă se poate verifica doar în cazul proiectelor finalizate și datorită faptului că multe plăți efectuate reprezintă plăți parțiale ale proiectelor în derulare, nu se poate realiza corelarea între nivelul de execuție financiară a măsurilor și target-ul indicatorului de creare a locurilor de muncă.

Pe de altă parte, procesul participativ inițiază crearea a 3,67 de noi locuri de muncă pentru fiecare proiect aprobat în cadrul măsurii 312 și 0,9 de noi locuri de muncă create pentru fiecare proiect aprobat în cadrul măsurii 313. Raportarea acestor date la totalul de 100% de realizare a măsurii se apropie de o valoare de 95% din target-ul de realizare propus pentru cele două măsuri. De asemenea, aceste valori conduc la concluzia că procentul de creare de locuri de muncă este mai mare pentru măsura 312 decât pentru măsura 313. Informația obținută din procesul participativ nu se poate considera ca fiind definitivă, fără a fi constatată de către procesul de monitorizare a implementării. Nivelul

redus de implementare a proiectelor în cadrul măsurii 322, (5,9%) conduce la concluzia că efectul său real asupra creării de locuri de muncă până în prezent este minim.

Datele de monitorizare corespunzătoare axei 1, cuantifică angajamentele de creare de locuri de muncă nete în cadrul măsurii 121, fapt ce nu a fost luat în considerare la programarea target-urilor. Monitorizarea implementării PNDR trebuie să cuantifice și crearea de locuri de muncă în cadrul măsurilor axei 1 pentru a putea stabili impactul real al întregului program în crearea de locuri de muncă. Printr-o analiză globală, 68% din peste 1700 de beneficiari intervievați consideră că PNDR-ul influențează pozitiv crearea de locuri de muncă.

Pe cale de consecință, nu poate fi cuantificat impactul net al creării de locuri de muncă, dar se poate estima că se ajustează suficient la programarea inițială și că distribuția contribuției măsurilor este diferită.

Datele de monitorizare a implementării PNDR nu oferă suficiente informații pentru stabilirea impactului net al măsurilor implementate asupra creșterii productivității muncii în sectorul agricol. Totuși, procesul participativ a detectat o influență importantă a PNDR asupra îmbunătățirii productivității muncii în rândul beneficiarilor măsurilor de investiții din cadrul axei 1 (72% realizează o îmbunătățire a productivității). Totuși, aceste date nu pot fi considerate ca fiind unele definitive fără o analiză în cadrul procesului de monitorizare a implementării.

Tabel 20: Realizarea indicatorilor comuni de impact pe măsuri (1)

	Creștere economică (Valoare Adăugată Netă în milioane de €)			Crearea de locuri de muncă (nr. de locuri de muncă create cu normă întreagă)			Productivitatea muncii (% creștere anuală)	
	Target	Angajați	Plăți	Target	Angajați	Plăți	Target	Plăți
	2013 (1)	30/09/2010 (3)	efectuate 30/09/2010 (4)	2013 (1)	30/09/2010 (2)	efectuate 30/09/2010	2013 (1)	efectuate 30/09/2010
Axa 1	2.483	1.342,07	466,41		7.513	-	8,0	-
Măsura 111	0	0		-	-	-	0	-
Măsura 112	108	18,79	11,28	-	-	-	8,0	-
Măsura 121	1.738	998,31	381,66	-	-	-	8,0	-
Măsura 123	502	314,50	48,69	-	7.513	-	8,0	-
Măsura 141	-	10,16	20,63	-	-	-	8,0	-
Măsura 142	-	0,31	4,14	-	-	-	8,0	-
Axa 3	368	66,64	3,96	58.078	19.135	-	-	-
Măsura 312	119	30,38	2,03	23.139	9.012	-	-	-
Măsura 313	215	18,26	0,83	30.622	5.987	-	-	-
Măsura 322	34	18,00	1,11	4.317	4.136	-	-	-
Axa 4	99	46,30	20,06		-	-	-	-
TOTAL PNDR	2.950	1.455,01	490,03		26.648	-	8,0	-

Sursa:

(1) PNDR Versiunea consolidată, 30 iunie 2010

(2) Date de monitorizare APDRP până la 30-9-2010

(3) Calculat pe baza datelor de monitorizare ale APDRP până la data de 30-9-2010

(4) Calculat pe baza plăților efectuate până la data de 30-9-2010

Raportul de monitorizare a situației păsărilor specifice terenurilor agricole considerate indicatori în cadrul PNDR oferă o revizuire exhaustivă a situației actuale a populației de păsări menționate, fără a permite cuantificarea evoluției sau tendinței cerute pentru verificarea îndeplinirii target-ului propus pentru măsura 214 din cadrul axei 2.

În următorul tabel este cuantificat gradul de contribuție a măsurilor axei 2 la îndeplinirea obiectivelor de implementare propuse pentru fiecare măsură. Toate target-urile de impact necesită o verificare a îndeplinirii obiectivelor măsurii pe terenurile angajate în fiecare dintre aceste măsuri. Procesul de verificare in situ implementat de către responsabilii măsurii verifică stadiul terenurilor din punct de vedere a obiectivelor de calitate a solului, apei și controlului de emisii (care influențează declinul schimbărilor climatice), dar trebuie să se continue verificarea populațiilor de păsări pentru a obține date comparative cuantificării deja realizate prin intermediul activității specifice de asistență tehnică.

Tabel 21: Îndeplinirea pe măsuri a indicatorilor comuni de impact (2)

Indicatori comuni de impact de mediu	Target 2013 (% de variație față de situația inițială)	Contribuța măsurilor axei 2 la atingerea țintei conform nivelului de îndeplinire atins la 31/12/2009 (% din suprafața agricolă angajată în măsură)		
		Măsura 211	Măsura 212	Măsura 214
Stoparea declinului biodiversității -	0,00%	23,2%	22,5%	23,64
Menținerea terenurilor agricole și forestiere cu înaltă valoare naturală	0,00%	23,2%	22,5%	23,64
Îmbunătățirea calității apei	0,00%			Nd
Contribuția la combaterea schimbărilor climatice	22,16%*			Nd

Sursa PNDR și estimarea evaluării (Activitatea 2.3)

Nd: Valoare de care nu dispunem

*Variația de 22,16% este obținută prin raportarea creșterii estimate în producția de energie regenerabilă în anul 2013 (732 ktep) la valoarea indicatorului de bază în anul 2007 (3303 ktep).

Examinarea nivelurilor atinse de fiecare măsură la 30 septembrie 2010 în realizarea țintelor de impact, precum și revizuirea indicatorilor de realizare care se prezintă în fișele fiecărei măsuri trecute în anexa și care au fost analizați pentru a emite răspunsul la întrebările comune și specifice de evaluare, permit să se analizeze atingerea țintelor de realizare programate în formularea inițială a PNDR. În continuare se evaluează oportunitatea revizuirii obiectivelor anumitor indicatori de realizare stabilite inițial.

Revizuirea obiectivelor indicatorilor comuni de realizare

Pentru a realiza actualizarea obiectivelor indicatorilor de realizare ai măsurilor din Program se compară estimarea pentru 2007-2013 a nivelului de implementare actual după numărul de beneficiari și finanțarea alocată. Procesul de răspuns la întrebările de evaluare oferă informații în vederea evaluării motivelor evoluției măsurilor în perioada 2007 – 2010, precum și pentru a estima posibilele variații ale acestei tendințe în perioada 2010–2013. Informația referitoare la procesul participativ, în special interviurile avute cu responsabilii măsurilor oferă informații suplimentare pentru a propune modificări ale estimărilor obiectivelor indicatorilor de realizare a măsurilor în perioada 2010 – 2012.

Tabel 22: gradul de realizare în funcție de numărul de beneficiari și euro contractați pe beneficiar precum și abaterea față de obiectivul propus

Măsura	€ buget public	Target Beneficiari	Target € public /benef.	Benef. 30/9/2010	%	Total € (Valoarea publică a contractelor) 30/9/2010	Realizat public €/benef.	%
Măsura 112	337.221.484	13.631	24.739	2.783	20	58.672.035	21.082	85
Măsura 121	913.394.603	44.458	20.545	1.504	3	524.638.695	348.829	1.698
Măsura 123	999.243.407	3.205	311.776	603	47	504.404.154	335.375	108
Măsura 141	476.077.390	76.172	6.250	6.142	8	46.065.000	7.500	120
Măsura 142	138.855.905	1.108	125.321	8	1	1.416.905	177.113	141
Total AXA 1	3.625.751.418	138.574		11.941		1.135.196.789		
Măsura 211*	607.754.544	420.000	1.447	230.506	55	147.515.239		
Măsura 212*	493.083.876	299.167	1.648	77.807	26	79.146.828		
Măsura 214*	996.408.184	199.867	4.985	208.200	104	330.712.183		
Total AXA 2	2.097.246.604	1.189.034		516.513		557.374.250		

Măsura 312	385.237.628	10.091	38.176	1.321	13	193.041.134	146.133	383
Măsura 313	534.682.774	7.665	69.756	592	8	104.510.864	176.539	506
Măsura 322	1.570.127.631	1.026	1.530.339	586	57	1.504.365.444	2.567.177	168
Total AXA 3	2.490.048.033	18.782	132.576	2.499		1.801.917.442		
Sub-măsura								
431.1	11.753.744					6.289.017		
Măsura 4511	376.119.793			15		5.972.143		

Sursa: Rapoarte anuale PNDR 2008, 2009. Situația proiectelor din cadrul PNDR pe sesiuni 2010

În continuare se realizează evaluarea pentru anul 2013 a principalelor ținte de realizare pentru fiecare măsură.

MĂSURA 112: „Instalarea tinerilor fermieri”

Gradul de execuție financiară pe beneficiar se menține ușor sub obiectivul stabilit inițial. Menținerea ritmului actual de aprobare a proiectelor ar face posibilă atingerea unui nivel de 7.000 de beneficiari, 51% din obiectivul propus inițial.

Intensificarea măsurilor 111 și 114 (în momentul în care va fi lansată) trebuie să stimuleze participarea tinerilor fermieri deoarece se va facilita realizarea planurilor de afaceri, astfel estimându-se că numărul beneficiarilor va crește în următorii ani de implementare.

În calculul propunerii de modificare a obiectivului s-a estimat că formarea și asistența pot mări numărul solicitanților, în anii viitori, cu 50%. Trebuie amintit că factorul hotărâtor pentru funcționarea măsurii este accesul solicitantului sprijinului la proprietatea pământului.

Propunerea de modificare a obiectivului se situează astfel la 9.045 beneficiari (66% din cifra inițială). Menținând nivelul actual de finanțare, obiectivul volumului total de investiții se situează la nivelul: 190.686.690 € (56% din bugetul total al măsurii).

MĂSURA 121 „Modernizarea exploatațiilor agricole”

Media finanțării acordate pe proiect sprijinit este foarte departe de programarea inițială. Se estimează că măsura 114 (în momentul în care va fi lansată) trebuie să încurajeze accesul mai multor exploatații comerciale mici (8 la 16 UDE) și de semisubzistență la măsură și se estimează că valoarea proiectelor finanțate va fi mai mică. Media sprijinului financiar acordat exploatațiilor de semi-subzistență este, până la acest moment, de 118.360 € pe proiect. Se estimează că o mai mare participare a exploatațiilor de această dimensiune va reduce media de finanțare la 50%. Pe cale de consecință, se propune revizuirea target-ului măsurii descrescător, stabilindu-se în jurul a 4.500 proiecte, ceea ce reprezintă 10% din target-ul programat inițial.

MĂSURA 123 „Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere”

În cazul măsurii 123, nu se realizează nici o corecție deoarece nivelurile de execuție se află în jurul a 50% din obiectivul final, motiv pentru care se estimează că la finalul perioadei de execuție se vor obține ambele obiective.

MĂSURA 141 „Sprijinirea fermelor agricole de semi-subzistență”:

Gradul de execuție financiară a acestei măsuri este mai mic de 10%. La sfârșitul anului 2010 execuția măsurii a fost impulsivă și responsabilii speră ca ritmul să crească în anul următor. Se recomandă ca administratorii măsurii să revadă țintele de realizare în funcție de rezultatele atinse în ultimul trimestru din 2010 și în primul din 2011.

MĂSURA 142 „Înființarea grupurilor de producători”

Execuția măsurii este minimă și în timpul evaluării nu s-au descoperit indicii care să poată ajuta la determinarea cu certitudine, a activării nivelului său de execuție. Este vorba de o măsură cu un risc ridicat referitor la implementare. Autoritatea de Management a Programului trebuie să-și propună realocarea unei părți importante din resursele aferente acestei măsuri, deoarece totul indică faptul că o mare parte dintre aceste resurse nu se vor folosi.

MĂSURA 211 „Sprijin pentru zona montană defavorizată”

De la demararea măsurii în 2007, numărul beneficiarilor și a suprafeței angajate în cadrul acestei măsuri a rămas constant. Responsabilii măsurii au afirmat că numărul maxim de beneficiari care pot fi încadrați în această măsură în zonele selectate corespunde cu numărul beneficiarilor SAPS (Sagle Area Payment Scheme), fapt pentru care indicatorul de realizare al acestei măsuri trebuie revizuit din punct de vedere al numărului de beneficiari, ajustându-se la această valoare. În plus trebuie să se recalculeze volumul plății compensatorii conform răspunsurilor la întrebările specifice aferente acestei măsuri.

MĂSURA 212 „Sprijin pentru zone defavorizate-altele decât zona montană”

Evaluarea modificării valorii sprijinului pentru măsura 212 este similar cu cel al măsurii 211. Nivelul de implementare al acestei măsuri este inferior obiectivului programat. Ținta finală se va modifica de asemenea în funcție de noua valoare a sprijinului calculat.

MĂSURA 312 „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi”

Experiența avută în urma implementării a demonstrat că nivelul financiar necesar activării proiectelor sprijinite este mai mare decât cel programat inițial. Se recomandă modificarea obiectivului de realizare a măsurii la un nivel de 2700 de beneficiari.

MĂSURA 313 „Încurajarea activităților turistice”

Datele de monitorizare înregistrate indică că vor putea fi aprobate cererile a 3.028 beneficiari din cei 7.665 programați. Nivelul actual de implementare a măsurii este scăzut și nu există garanții că execuția bugetară va putea ajunge la 100% la sfârșitul perioadei, motiv pentru care se poate analiza o realocare a unei părți din bugetul acestei măsuri.

MĂSURA 322 „Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale”

Bugetul măsurii a fost executat în totalitate, costul proiectelor fiind superior celui programat și cu un număr mai mic de beneficiari. Această măsură poate beneficia de realocarea fondurilor provenite din măsurile care nu se execută în totalitate deoarece, conform responsabililor măsurii intervievați, există un portofoliu amplu de proiecte viabile și care nu au putut fi finanțate din lipsa fondurilor.

MĂSURA 431.1 „Construcție parteneriate public-private”

Sub-măsura s-a implementat eficient atingându-și obiectivele cu un cost inferior celui programat ducând și la un mic sold care ar putea fi realocat în vederea realizării celorlalte obiective din axa 4.

MĂSURA 511 „Asistență tehnică”

Impactul acestei măsuri a fost minim. Hotărârea în ceea ce privește destinația resurselor trebuie să se ia la cel mai înalt nivel al Autorității de Management în funcție de posibilitățile reale de activare a măsurii. Nivelul actual de implementare a măsurii este scăzut și nu există garanții că execuția bugetară va putea ajunge la 100% la sfârșitul perioadei, motiv pentru care se poate studia o realocare a unei părți din bugetul acestei măsuri.

7.3. Bilanțul realizărilor și rezultatelor: eficacitatea și eficiența măsurilor

7.3.1. Analiza eficacității Programului

Evaluarea eficacității implementării PNDR la 30 septembrie 2010, s-a realizat în funcție de valorile programate pentru întreaga perioadă 2007-2013. Calculul acestei analize este prezentat în cadrul anexei 7. În acest scop, au fost folosiți următorii parametri:

- **Programat 2007-2013:** este valoarea prevăzută în PNDR pentru fiecare dintre indicatorii de realizare și rezultat ai măsurilor.
- **Realizat (contracte/decizii de finanțare încheiate):** este valoarea atinsă de indicatorii de realizare la 30 septembrie 2010 și s-a calculat în funcție de valoarea atinsă de aceștia până la data menționată anterior.
- **Rezultatul** (indicatorii de rezultat din Program) se referă la proiectele finalizate.
- **Eficacitatea 2007-2013:** se calculează pentru fiecare indicator disponibil și reprezintă raportul între valoarea indicatorului referitor la numărul de contracte semnate până la 30 septembrie 2010 și obiectivul programat pentru perioada 2007-2013.

Limitele analizei:

Analiza se realizează pentru valorile de buget și indicatorii pentru fiecare măsură corespunzător întregii perioade de programare. Trebuie avut în vedere faptul că există măsuri care nu au fost lansate înainte de 30 iunie 2010, motiv pentru care nu pot fi introduse datele în vederea analizării. În acest caz, în cadrul fiecărei axe, se analizează măsurile pentru care se dispune de date.

Datele cele mai actuale referitoare la proiectele finalizate (indicatori de rezultat) sunt cele disponibile de 31 decembrie 2009, iar indicatorii privind contractele semnate sunt actualizați la 30 septembrie 2010, astfel eficacitatea măsurilor se analizează în funcție de comportamentul acestora față de valoarea stabilită pentru întreaga perioadă de programare.

Analiza măsurilor axei 2 evaluate s-a realizat pe baza datelor la 31 decembrie 2009 aferente campaniilor 2007, 2008 și 2009, acestea fiind datele oficiale cele mai actualizate.

În continuare se realizează o scurtă descriere a valorilor prezentate în tabelele menționate:

Măsurile axei 1

Analiza indicatorilor existenți conduc la formularea următoarelor concluzii:

Măsura 112: Gradul de eficacitate este mediu, în ciuda faptului că a fost lansată doar în decembrie 2008. Au beneficiat de sprijin 2.783 tineri agricultori, care reprezintă 21% din numărul prevăzut, din care 63% sunt femei. Indicatorul care atinge un grad mai mic de realizare este volumul total de investiții care nu depășește 15% din așteptări.

Măsura 121: Deși măsura 121 s-a lansat în martie 2008 gradul de eficacitate este scăzut pentru doi dintre cei 6 indicatori disponibili și mediu-scăzut pentru restul indicatorilor, excepție făcând cel al volumului total de investiții. Este semnificativ faptul că, în timp ce numărul beneficiarilor reprezintă doar 4%, volumul total de investiții ajunge la 63,4% din totalul programat. În Comitetul de Monitorizare din 2 martie 2010 s-a aprobat modificarea criteriilor de selecție, convenind ca, cele doua sectoare vegetal si animal să beneficieze de alocări distincte și acele proiecte de investiții în sistemele de irigații.

Măsura 123: Prima sesiune a acestei măsuri a avut loc în martie 2008. Cu un grad de utilizare a resurselor de 9,31%, gradul de eficacitate în ceea ce privește numărul de beneficiari este unul mediu și volumul total al investițiilor realizate ajunge la 50%. Diferența între gradul de execuție financiară și volumul total al investițiilor se datorează, în mare parte, faptului că indicatorul se măsoară în funcție de contractele semnate. Valoarea investițiilor publice realizate în acest caz ajunge la același nivel de 50%.

Măsura 125: Eficacitatea acestei măsuri este nulă. Prima sesiune a avut loc la 15 martie 2010 și s-au prezentat 870 de proiecte cu o valoare de 922.896.844,00 euro.

Măsura 141: Indicatorii acestei măsuri au un grad mediu-scăzut de eficacitate, procentul oscilând între 1 și 10 față de indicatorii programați.

Măsura 142: La fel ca și gradul de execuție financiară, indicatorii acestei măsuri au nivele foarte scăzute.

Măsurile axei 2:

Măsurile 211 și 212: Datele oficiale ale indicatorilor măsurilor 211 și 212 se prezintă în comun, ceea ce obligă la realizarea unei analize în comun a acestor două măsuri.

Pe de-o parte, gradul de execuție financiară la nivel de axă (11,40 % și respectiv 14,50 %) este printre cele mai ridicate, pe de altă parte, repercusiunea față de indicatorii fizici ai măsurilor indică un nivel înalt de eficacitate.

Eficacitatea măsurilor este ridicată, nivelurile atinse de indicatori se apropie de 50%. Se poate afirma că succesul măsurii se referă atât la suprafața totală atinsă cât și la numărul total de beneficiari.

Măsura 214: Cu un grad de execuție financiară de 14,5%, măsura 214 prezintă un nivel de eficacitate ridicată atât în privința suprafeței atinse cât și în cazul numărului beneficiarilor. Este semnificativ faptul că numărul de cereri aprobate este superior numărului de cereri programate pe întreaga perioadă (eficacitate 111,5%).

Măsura 221: A fost lansată în toamna anului 2010. Pentru a garanta o mai bună absorbție a fondurilor, Comitetul de Monitorizare din 2 martie 2010 a convenit eliminarea condiției conform căreia doar persoanele juridice puteau susține cheltuieli pentru proiecte tehnice.

Măsurile axei 3:

Analiza indicatorilor diferitelor măsuri din axa 3 conduc la formularea următoarelor comentarii:

Măsura 312: Un aspect pozitiv, cu un grad de eficacitate medie (24,8%), este numărul de locuri de muncă create. Pe de altă parte, numărul beneficiarilor este relativ scăzut (grad de eficacitate de 13,09%).

La fel ca la măsura 121, trebuie să se menționeze tendința inversă în ceea ce privește numărul beneficiarilor și volumul total al investițiilor realizate, adică volumul investiției totale pe beneficiar este superior volumului total de investit pe beneficiar.

Măsura 313: Numărul total al activităților prezintă indicatori cu un grad scăzut de eficacitate. Având în vedere volumul investițiilor, măsura prezintă un grad de eficacitate medie, chiar dacă investițiile în infrastructura recreațională și de primire turistică au avut un efect mai mare decât investițiile în marketing și infrastructura de servicii informatice.

Măsura 322: Se observă un grad ridicat de eficacitate a investițiilor realizate (761,4%), în principal investiții în serviciilor de bază în mediul rural.

Măsurile axei 4:

În această axă s-a analizat doar submăsura 431.1., singura măsură inițiată înainte de 30 iunie 2010. În cele trei etape ale acestei submăsuri gradul de eficacitate a măsurii este ridicat, îndeplinind obiectivele prevăzute în indicatorii fizici ai acestei măsuri.

7.3.2. Analiza eficienței

Pentru a realiza analiza eficienței s-a comparat costul unitar programat al indicatorilor pentru perioada 2007-2013 cu costul lor unitar realizat până la 30 septembrie 2010. Ca și în cazul paragrafului anterior, valoarea pe care au atins-o indicatorii la 30 septembrie 2010, reprezintă valorile totale din contractele semnate până la 30 septembrie 2010.

În acest sens am folosit următorii parametri:

- Costul unitar programat este rezultatul raportului între valoarea indicatorului și resursele programate pentru măsura pentru întreaga perioadă de programare.
- Costul unitar realizat se calculează raportând suma valorii publice din contractele semnate la valoarea atinsă de fiecare dintre indicatori la 30 septembrie 2010.

Ca și în cazul anterior, valoarea pe care o ating indicatorii la data de 30 septembrie 2010 este valoarea aferentă numărului total de contracte semnate până la data de 30 septembrie 2010. Măsurile sunt mai eficiente atunci când se reușește realizarea unui volum mai mare de acțiuni în raport cu resursele financiare programate.

Devierea costurilor reprezintă procentul de deviere al costurilor unitare aferente contractelor semnate în raport cu cele programate.

În cazul indicatorilor volumului de investiție, dacă devierea este una pozitivă, atunci costul unitar al indicatorilor contractelor semnate este superior față de cel programat, fapt pentru care măsura nu este eficientă. Dacă, din contră, devierea este negativă, costul de realizare este inferior costului programat, fapt pentru care măsura este eficientă.

Pentru a analiza indicatorii referitori la volumul investiției se stabilește:

- Volumul investiției medii pe activitate
- Volumul total de investit generat de fiecare unitate de bani publici.

Trebuie avut în vedere, ca și în cazul anterior, că volumul total al investițiilor include costul total al proiectului, adică sunt incluse atât cheltuieli eligibile cât și neeligibile.

De asemenea, coeficientul care reprezintă volumul total de investiție generat de fiecare unitate de fond public ne permite să afirmăm faptul că, cu cât este mai mare capacitatea de generare a investiției totale a resurselor utilizate în raport cu cele planificate cu atât va fi mai ridicat gradul de eficiență al acestei măsuri.

Limitele analizei:

În axele 1, 3 și 4, analiza se realizează în funcție de costurile unitare ale valorii indicatorilor în baza contractelor semnate în loc să se calculeze în baza plăților efectiv realizate.

Pentru a defini gradul de eficiență al unei măsuri am pornit de la următoarele premize:

- Pentru acele valori apropiate de zero (± 10), gradul de eficiență este mediu.
- Între -20 și -10: mediu-ridicat
- Mai mic decât -20: ridicat

Cu cât este mai mare devierea costurilor, măsura va fi mai ineficientă:

- Între 10 și 20: mediu-joasă
- Mai mult decât 20: joasă
- Mai mare decât 40: ineficientă.

Măsurile din axa 1

Măsura 112: Prezintă un grad de eficiență mediu-ridicat așa cum se reflectă în comportamentul costurilor unitare a indicatorilor disponibili: număr de beneficiari și număr de femei. Trebuie scos în evidență aspectul important în legătură cu numărul mare de femei care reușesc să se instaleze prin aceasta măsură.

Măsura 121: Măsura este ineficientă. Având în vedere numărul beneficiarilor, așa cum se reflectă în tabel, pentru a finanța un beneficiar, sunt necesare mai multe resurse publice decât cele alocate fiecărui beneficiar (348.828 euro în medie, față de media de 20.545,11 euro programată).

Această reacție se repetă pentru toate exploatațiile din cadrul măsurii (care introduc noi tehnologii, ferme de semi-subsistență, număr de asociații sprijinite).

Comportamentul volumului total de investiție diferă de comportamentul restului indicatorilor. Volumul investiției totale generat pe exploatație sprijinită este cu mult superior celui programat: 798.504,28 euro/exploatație și, respectiv, 42.606,32 euro.

Pe de altă parte, s-a calculat volumul investiției totale care generează o unitate de bani publici, 1 euro investiție publică generează 2,29 euro de investiție totală față de 2,07 programat.

Măsura 123: Măsura rezultă a fi ineficientă, cum se poate aprecia în valoarea devierii costurilor, având în vedere numărul de beneficiari. Cum se poate vedea în tabel, volumul total al investiției generate pe exploatație sprijinită este cu mult superioară față de cea programată: 1.951.126,58 euro / exploatație, și respectiv 861.661,91 euro / exploatație.

Măsura 141: Măsura este ineficientă având în vedere numărul total de fermieri sprijiniți și, proportional măsura este eficientă în ceea ce privește fermele de semi-subsistență conduse de femei, tineri și cele situate în zone defavorizate.

Măsura 142: Această măsură, în afara faptului că are un grad scăzut de execuție financiară (0,01%) are un grad ridicat de ineficiență. Această ineficiență se manifestă atât în ceea ce privește numărul total al beneficiarilor cât și numărul beneficiarilor după tipurile de cultură (animală, vegetală și mixtă).

Limitări: După cum a fost menționat anterior, rezultatele sunt condiționate de faptul că analiza s-a raportat la obiectivele stabilite a fi atinse după 7 ani de implementare a Programului, dar în realitate perioada care a făcut obiectul evaluării este de doar doi ani.

Măsurile axei 2:

Măsurile acestei axe prezintă un grad ridicat de eficiență. Valorile investiției publice pe hectar și investiția publică pe beneficiar realizate sunt mai mici decât valorile programate. Aceasta înseamnă că volumul resurselor publice care trebuie să se investească pentru a sprijini un beneficiar sunt mai mici decât cele prevăzute în programare. La fel, costul public de intervenție pe ha este mai mic decât cel planificat.

Măsurile axei 3:

Măsura 312: Este o măsură ineficientă. Cu devieri ale costurilor considerabile având în vedere numărul de micro-întreprinderi create și tipul activităților pe care le realizează, comportamentul volumului total de investit diferă de procentele anterioare deoarece se generează un volum mai mare de investit pe contract semnat decât ceea ce era programat.

Măsura 313: La fel ca și măsura anterioară, această măsură este ineficientă atât în ceea ce privește numărul total de activități turistice cât și tipul de activități prevăzute în această măsură. De asemenea, volumul total de investit generat pe acțiune sprijinită este mai mare decât cel programat.

Măsura 322: Indicatorii acestei măsuri au un grad diferit de eficiență a măsurii. Având în vedere numărul de acțiuni realizate rezultă că măsura este ineficientă. Fără îndoială, având în vedere dotarea și repararea utilităților de bază din mediul rural măsura a fost mai eficientă, prezentând un grad mediu de eficiență.

Limitări

După cum a fost menționat anterior, rezultatele sunt condiționate de faptul că analiza s-a raportat la obiectivele stabilite a fi atinse după 7 ani de implementare a Programului, dar în realitate perioada care a făcut obiectul evaluării este de doar doi ani.

Măsuri axa 4:

Sub- măsura 431.1.: Cele trei etape ale acestei submăsuri prezintă un grad de eficacitate mediu-ridicat în ceea ce privește acțiunile și numărul beneficiarilor.

7.4. Evaluarea globală privind eficacitatea, eficiența și impactul specific al măsurilor

În mod evident, definirea obiectivelor și implementarea măsurilor în vederea atingerii lor, sunt indirect legate și de impactul financiar al acestora în cadrul programului.

Plecând de la afirmația anterioară, raționamentul poate fi definit la diferite niveluri:

- Gradul de execuție financiară a măsurilor (plăți efectuate).
- Impactul relativ al acestora asupra bugetului executat (plăți efectuate).
- Gradul de îndeplinire a indicatorilor de realizare (eficacitate).
- Rezultatele obținute și resursele folosite (eficiență).

În acest sens, evaluarea se sprijină pe următorii parametri:

- **Pondere financiară a măsurii pentru 2007-2013:** reprezintă gradul de relevanță financiară a măsurii în alocarea bugetară.
- **Gradul de execuție financiară.**
- **Pondere măsurii în cadrul PNDR în funcție de plățile efectuate:** reprezintă gradul de relevanță a plăților efectuate în cadrul PNDR din totalul plăților efectuate.
- **Eficacitatea măsurii** (analiza efectuată în funcție de contractele semnate).
- **Eficiența** (analiza efectuată în funcție de contractele semnate).

7.4.1. Măsuri Axa 1

Tabelul de mai jos reprezintă evaluarea globală a măsurilor implementate în cadrul Axei 1, în perioada de evaluare. Din acest tabel se desprinde că bilanțul global în funcție de ponderea măsurilor, eficacitate și eficiență nu este unul satisfăcător.

În linii mari, în cadrul măsurilor deschise până în luna iunie 2010 se pot defini câteva grupuri principale:

- Grupuri care afectează structurile agricole: 141, 142, 112, cu impact financiar scăzut și diferite grade de repercusiune.
- Grupuri care afectează îmbunătățirea proceselor de producție și de procesare: 121 și 123 cu un impact financiar ridicat asupra bugetului și un grad de repercusiune mediu-scăzut.
- Grupuri de măsuri transversale: 111 și 143 cu un grad de implementare nul.

Tabel 23: Bilanțul măsurilor axei 1

Măsura	Pondere financiară a măsurii pentru 2007-2013	Gradul de execuție financiară	Pondere măsurii în cadrul PNDR în funcție de plățile efectuate	Eficacitate	Eficiență
AXA 1					
111	Redus	Nul	Nul	Nul	Nul
112	Redus	Redus	Redus	Mediu	Mediu-Ridicat
121	Ridicat	Mediu	Mediu	Mediu-Redus	Redus
123	Ridicat	Redus	Redus	Mediu	Redus
125	Mediu	Nul	Nul	Nul	Nul
141	Mediu	Redus	Redus	Redus	Redus
142	Redus	Redus	Redus	Redus	Redus
143	Redus	Nul	Nul	Nul	Nul

Sursa: Tabel progres financiar. Tabel eficacitate. Eficiență

Gradul scăzut de execuție financiară este un indicator al unui stadiu incipient de implementare a măsurilor. Conform datelor de monitorizare și verificare oferite de către MADR, la data de 31 decembrie 2009 s-au finalizat 755 proiecte în cadrul măsurii 121 și 128 în cadrul măsurii 123. Este vorba despre un număr foarte redus de proiecte, ceea ce explică, parțial, gradul scăzut de execuție financiară înregistrat.

Deși măsurile 121 și 123 prezintă un grad de execuție ridicat, au fost prea puțin eficiente în ceea ce privește accesibilitatea beneficiarilor și prea puțin eficiente în ceea ce privește costul public al acțiunilor și nivelul de realizare al acestora.

Implementarea măsurilor 111 și 143 ar putea crește gradul de implementare al celorlalte măsuri din cadrul axei 1, mai ales în acele ferme de dimensiuni reduse cu o capacitate mai mică de a răspunde cerințelor impuse prin condițiile de eligibilitate a acestora. Un exemplu elocvent îl reprezintă planurile de afaceri, proiectele de îmbunătățire tehnică, proiectele de diversificare și pregătirea dosarelor de solicitare a finanțării.

7.4.2. Măsuri Axa 2

Aceste măsuri prezintă un grad de execuție financiară mai ridicat decât măsurile din cadrul celorlalte axe. Acest lucru ar putea fi consecința scopului neproductiv al acestora, care facilitează procesul de acordarea a plăților.

În termeni generali, evaluarea globală este satisfăcătoare, deși gradul său de execuție financiară nu se poate considera ca fiind unul ridicat. Impactul relativ al măsurilor este echilibrat în raport cu execuția programului, prezentând un grad ridicat de eficacitate și eficiență.

Deși seriile anuale de rezultate nu sunt suficiente pentru a face o estimare privind numărul de beneficiari și hectare la finalul perioadei, având în vedere caracterul plurianual al angajamentelor se estimează că nivelul actual de execuție a măsurilor în ceea ce privește beneficiarii să ajungă la finalul perioadei la 34,2% din finanțarea măsurilor 211 și 212 și la 43,5% din finanțarea măsurii 214.

Prin urmare, gradele ridicate de eficacitate pot însemna că se atinge nivelul maxim de beneficiari, folosind mai puțin de jumătate din resurse. În plus, trebuie avut în vedere faptul că o creștere din ce în ce mai mică a numărului de beneficiari și hectare afectate ar putea duce la creșterea raportului dintre resurse și beneficiari.

De asemenea, gradul ridicat de eficiență indică faptul că estimarea sprijinului per beneficiar este mai mare decât sprijinul mediu pe care îl primește fiecare dintre ei, și prin urmare, resursele asociate îndeplinirii obiectivelor specifice măsurii sunt mai mici decât alocarea bugetară planificată.

Tabel 24: Bilanțul măsurilor axei 2

Măsura	Pondere financiară a măsurii pentru 2007-2013	Gradul de execuție financiară	Ponderea măsurii în cadrul PNDR în funcție de plățile efectuate	Eficacitate	Eficiență
AXA 2					
211	Mediu	Mediu-Redus	Mediu	Ridicat	Ridicat
212	Mediu	Redus	Redus	Ridicat	Ridicat
214	Ridicat	Mediu-Redus	Ridicat	Ridicat	Ridicat

Sursa: Tabel progres financiar. Tabel eficacitate. Eficiență

7.4.3. Măsuri Axa 3

În cadrul axei 3, măsurile supuse evaluării se pot împărți în două mari grupe:

- Măsuri ce au ca scop stimularea investițiilor în producție și servicii, precum și în crearea de micro-întreprinderi: 312 și 313.
- Măsura 322 ce are ca scop contribuirea la garantarea unui anumit nivel de servicii de bază în zonele rurale.

În ceea ce privește prima grupă, la data de 30 septembrie 2010 aceste măsuri prezintă un grad de execuție financiară foarte redus, având de asemenea un impact specific redus în cadrul execuției financiare.

În realitate, datele disponibile pentru proiectele finalizate la data de 31 septembrie 2009 (27 proiecte în cadrul măsurii 312 și doar 1 proiect în cadrul măsurii 313) demonstrează gradul foarte scăzut de realizare a acestor măsuri.

Totuși, gradul de eficacitate a proiectelor contractate în cadrul măsurilor 312 și 313 prezintă rezultate mai bune, răspunzând numărului de locuri de muncă create și volumului de investiție generat, dar cum analiza se face în funcție de valorile declarate, acestea sunt rezultate teoretice. Monitorizarea măsurilor va fi definitorie pentru cunoașterea gradului de îndeplinire a angajamentelor teoretice și prin urmare rezultatele reale în ceea ce privește locurile de muncă și nivelul investiției.

Gradul de eficiență scăzut scoate în evidență rezultatele minime obținute răspunzând numărului de beneficiari și proiecte finanțate, în raport cu un volum al investiției ridicat pe proiect.

De asemenea, gradul scăzut de implementare a acestor măsuri poate pune în pericol succesul investițiilor pe termen mediu.

Impactul ridicat al măsurii 322 asupra bugetului răspunde nevoilor identificate în zonele rurale și reflectate în succesul proiectelor de furnizare de servicii de bază și capacitatea de mobilizare a resurselor, după cum reiese din analiza eficacității măsurii.

Astfel, ca și în cazul anterior, analiza efectuată asupra contractelor semnate confirmă devierea dintre bugetul executat (plăți efectuate) și bugetul angajat (contracte semnate) făcând ca, în ciuda prezentării unui indice de eficacitate mediu, impactul specific al măsurii asupra bugetului executat să fie scăzut.

Pe cale de consecință, comportamentul eficienței confirmă relevanța măsurii în ceea ce privește comunele sprijinite, însă și gradul de execuție poate să pună în pericol succesul investițiilor realizate.

Tabel 25: Bilanțul măsurilor axei 3

Măsura	Pondere financiară a măsurii pentru 2007-2013	Gradul de execuție financiară	Ponderea măsurii în cadrul PNDR în funcție de plățile efectuate	Eficacitate	Eficiență
AXA 3					
312	Redus	Redus	Redus	Mediu	Redus
313	Mediu	Redus	Redus	Mediu-Redus	Redus
322	Ridicat	Redus	Redus	Ridicat	Mediu

Sursa: Tabel progres financiar. Tabel eficacitate. Eficiență

7.4.4. Măsuri Axa 4

Tabel 26: Bilanțul măsurilor axei 4

Măsura	Pondere financiară a măsurii pentru 2007-2013	Gradul de execuție financiară	Ponderea măsurii în cadrul PNDR în funcție de plățile efectuate	Eficacitate	Eficiență
AXA 4					
431.1 Faza 1+2	Redus	Ridicat	Ridicat	Ridicat	Ridicat
431.1 Faza 3	Redus	Redus	Redus	Ridicat	Mediu- Ridicat

Sursa: Tabel progres financiar. Tabel eficacitate. Eficiență

Analiza pentru evaluarea globală a măsurii se concentrează pe măsura 431, singura măsură implementată înainte de data de 30 iunie 2010. Impactul financiar al măsurii asupra bugetului este redus, având un impact specific variabil: ridicat în fazele de informare și redus în fazele de elaborare a strategiilor.

În linii mari, bilanțul este satisfăcător răspunzând numărului de beneficiari și numărului de acțiuni realizate.

7.5. Pertinența programului

7.5.1. Pertinența obiectivelor specifice ale Programului, precum și a obiectivelor stabilite în strategia națională și cea Comunitară și gradul de îndeplinire din punct de vedere financiar.

PNDR-ul actual pune accent pe aspecte precum competitivitate, mediu, calitatea vieții, având ca obiective generale:

- Creșterea competitivității sectoarelor agricol și forestier;
- Îmbunătățirea mediului rural;
- Îmbunătățirea calității vieții și diversificarea economiei rurale;
- Demararea și functionarea inițiativelor de dezvoltare locală (LEADER).

Obiectivele generale sunt împărțite într-un număr de obiective strategice ce țin cont de situația economică locală și regională din mediul rural și provocările ce vor urma. Aceste obiective se concretizează în axe, fiind în legătură cu obiectivele strategice de la măsuri diferite.

Gradul de realizare al acestor obiective este strâns legat de gradul de eficacitate și eficiență a diferitelor măsuri și de valoarea pe care o ating indicatorii de realizare și rezultat care, logic, răspund obiectivelor lor specifice. Din această cauză, analiza gradului de îndeplinire a obiectivelor strategice se realizează în baza resurselor programate și a resurselor efectiv executate, adică, compararea valorilor atinse cu cele programate.

În tabelul anexat apar două tipuri de calcul: gradul de îndeplinire financiară a respectivelor obiective în termeni absoluți, adică, comparând gradul de execuție a realizării cu nivelul bugetat și, în termeni relativi, procentul pe care-l reprezintă resursele executate grupate pentru realizarea fiecărui obiectiv în funcție de bugetul executat în mod real pe fiecare axă până în septembrie 2010.

În continuare se rezumă principalele calcule realizate pornind de la tabelul de alocare financiară estimată în PNDR:

- Actualizarea resurselor alocate pe măsură în spiritul indicat în PNDR și al procentului programat destinat realizării obiectivelor strategice având în vedere legătura lor cu obiectivele specifice fiecărei măsuri.
- Calculul gradului de contribuție financiară a fiecăreia dintre măsuri la obiectivele strategice în funcție de totalul programat până la 30 septembrie 2010.
- Calculul contribuției și ponderea specifică a fiecăreia dintre măsuri la realizarea obiectivelor strategice în funcție de totalul realizat până la 30 septembrie 2010.

Îmbunătățirea competențelor fermierilor și ale altor persoane implicate în sectoarele agroalimentar și forestier, ca mijloc de încurajare a unui management mai bun al exploatațiilor agricole, pădurilor și al unităților de procesare.

Obiectivul specific relaționat cu acest obiectiv este:

- Sprijinirea fermelor și a persoanelor care își desfășoară activitatea în sectoarele agroalimentar și forestier pentru îmbunătățirea capitalului uman prin sprijinirea acestora în vederea adaptării la noul context.

Cum se poate observa din tabelul obiectivelor strategice, are loc o realocare a participării în obținerea resurselor bugetare în vederea realizării acestui obiectiv, mai concret prin contribuția la măsurile 111 și 143, obiectivele și, în consecință, resursele publice prevăzute pentru măsura 114 se alocă măsurii 143. Fără îndoială, pregătirea profesională și serviciile de consultanță pentru atingerea unui mai mare grad de competitivitate în agricultură și silvicultură nu au fost încă aplicate, gradul de contribuție la acest obiectiv a fost nul în perioada de evaluare.

Îmbunătățirea competitivității fermelor comerciale și de semisubzistență și a asociațiilor acestora cu respectarea principiilor dezvoltării durabile.

Obiectivele specifice relaționate cu acest obiectiv sunt:

- Accelerarea adaptării structurale a agriculturii și încurajarea fermelor de semisubzistență să pătrundă pe piață.
- Modernizarea exploatațiilor agricole.
- Creșterea adaptării fermelor din punct de vedere economic și de mediu.

Acest obiectiv se concretizează în trei obiective specifice din măsurile 112, 113, 141, 121 și 125. Contribuția la bugetul aprobat nu diferă de volumul de resurse estimate, însă diferă în realocarea resurselor între măsuri. Astfel valoarea estimată a măsurii 113, referitoare la pensionarea timpurie a fermierilor și a lucrătorilor agricoli și cu proiectele din Programul SAPARD se alocă măsurii 112 pentru instalarea tinerilor fermieri.

Gradul de realizare a obiectivului reprezintă un 5,81% din totalul resurselor programate, aceasta fiind contribuția sa la obiectiv, având în vedere resursele destinate axei 1, de 1,31% (față de 20,20% din resursele bugetate).

Acest grad scăzut de realizare este determinat în principal de gradul de atingere a obiectivului măsurii 141.

Gradul de contribuție a măsurii 121 reprezintă 5,53% din totalul perioadei de programare față de 25% cel așteptat. Dacă analizăm ponderea relativă a măsurii, contribuția măsurii la totalul realizat depășește cu mult contribuția la obiectivele strategice.

Măsura 125 se inițiază în anul 2010 cu un total de 870 de proiecte prezentate, iar selecția acestora s-a finalizat în toamna anului 2010, fiind aprobate 141 de proiecte.

Restructurarea și modernizarea sectoarelor de procesare și marketing a produselor agricole și forestiere, în paralel cu respectarea principiilor dezvoltării durabile.

Obiectivele specifice relaționate cu acest obiectiv sunt :

- Sprijinirea industriei agroalimentare.
- Îmbunătățirea modului de gospodărire a pădurilor și dezvoltarea de produse silvice.

Alocarea bugetară pentru dezvoltarea industriei reprezintă mai mult de 25% din resursele publice din axa 1. Gradul de îndeplinire a măsurii în resurse executate reprezintă 2,31% din resurse (față de 25,88% programate). Gradul scăzut de contribuție se datorează în principal gradului redus de implementare a măsurii 142. Referitor la bugetul executat se observă că procentul de resurse folosite la aceste măsuri este echilibrat față de îndeplinirea respectivului obiectiv.

La fel ca și în cazul anterior, contribuția la obiectiv, în termeni absoluți, este redusă în principal la zero în cazul măsurii 122 (măsura nefiind lansată până la data evaluării) dar, fără îndoială, în termeni relativi realizarea restructurării sectorului este echilibrată față de execuția reală a axei.

Continuarea utilizării terenurilor agricole din zonele defavorizate și promovarea agriculturii durabile.

Obiectivele specifice relaționate cu acest obiectiv sunt:

- Să contribuie în zona montană defavorizată la utilizarea continuă a terenurilor agricole, menținându-se astfel viabilitatea spațiului rural și de asemenea, menținându-se și susținându-se activitățile agricole durabile.
- Să contribuie în zonele defavorizate- altele decât zona montană, la utilizarea continuă a terenurilor agricole, menținându-se astfel și viabilitatea spațiului rural și, de asemenea, menținându-se și susținându-se activitățile agricole durabile.

Acest obiectiv este în legătura cu două obiective specifice; la care contribuie, în totalitate, măsurile 211 și 212. În termeni absoluți, gradul de realizare a obiectivului specific măsurii 212 ajunge la 3,9%, însă dacă se observă execuția reală a bugetului, procentul ajunge la 33%.

Conservarea și îmbunătățirea stării resurselor naturale și a habitatelor.

Obiectivele specifice relaționate cu acest obiectiv sunt:

- Sprijinirea fermierilor prin compensarea dezavantajelor specifice rezultate din implementarea rețelei Natura 2000, pe baza obligațiilor ce revin din directivele privind protecția păsărilor și conservarea habitatelor naturale și a speciilor de păsări sălbatice.
- Să contribuie la dezvoltarea rurală durabilă prin încurajarea utilizatorilor de terenuri agricole să introducă sau să continue metode de producție agricolă, compatibile cu îmbunătățirea mediului, inclusiv a biodiversității, a apei, a solului și a peisajului rural.

Răspunde obiectivelor specifice măsurilor 213 și 214. Din bugetul estimat inițial, obiectivul specific al măsurii 213: compensarea dezavantajelor specifice rezultate din implementarea rețelei Natura 2000, sunt acoperite prin alocarea din măsura 214.

Contribuția la obiectiv, estimată global, ajunge la 6,91% (total prevazut pentru toata perioada: 42,83%). Din punctul de vedere al execuției financiare reale, contribuția sa este peste procentul programat.

Promovarea managementului durabil al terenurilor forestiere.

Obiectivele specifice relaționate cu acest obiectiv sunt:

- Creșterea suprafeței de pădure cu rol de protecție a apei, solurilor, împotriva factorilor naturali și antropici dăunători, precum și de asigurare a funcțiilor recreative, pe baza rolului multifuncțional al acesteia.
- Sprijinirea proprietarilor de terenuri forestiere prin compensarea dezavantajelor specifice rezultate din implementarea rețelei Natura 2000, pe baza obligațiilor ce revin din directivele pentru protecția păsărilor și conservarea habitatelor naturale și a speciilor sălbatice.

Managementul durabil al terenurilor forestiere se realizează prin măsura 221 care, în plus, cuprinde finanțarea prevăzută pentru măsura 223 și 224 în legătura cu obiectivele primei reîmpăduriri și plățile NATURA 2000 pentru terenurile forestiere.

Pentru măsura 221, în anul 2011 sunt prevazute 4 sesiuni cu o valoare a bugetului public care ajunge la 200 de milioane de euro.

Mentținerea și dezvoltarea activităților economice prin creșterea numărului de locuri de muncă.

Obiectivul specific relaționat cu acest obiectiv este:

- Diversificarea activităților economice non-agricole din gospodăriile agricole și încurajarea micilor întreprinzători în spațiului rural.

Acest obiectiv corespunde cu obiectivele specifice de la măsurile 312 și 313, crearea de locuri de muncă în mediul rural și diversificarea activității economice. Contribuția acestor măsuri, în termeni financiari, la îndeplinirea obiectivului, este scăzută datorită volumului scăzut de plăți realizate. Pentru măsura 312, în anul 2011, este prevăzută o sesiune și două sesiuni pentru măsura 313.

Creșterea atractivității zonelor rurale.

Obiectivul specific relaționat cu acest obiectiv este:

- Crearea, îmbunătățirea și diversificarea facilităților și a atracțiilor turistice.
- Crearea și modernizarea infrastructurii fizice de bază din zonele rurale.
- Îmbunătățirea calității mediului social, natural și economic în zonele rurale.
- Protejarea și conservarea patrimoniului cultural și natural rural.

Contribuția la îndeplinirea acestui obiectiv este scăzută deși procentul resurselor atinse în cadrul bugetului real executat este foarte ridicat (85%) depășind relativ procentul de alocare financiară programat. Acest obiectiv corespunde cu obiectivele specifice ale măsurilor 322 și 313. Gradul de realizare se datorează în principal măsurii 322 de renovare și instalare de servicii de bază în mediul rural: aprovizionare cu apă, sisteme de canalizare, etc.

Pentru măsura 322 este prevăzută, în anul 2011, o sesiune în legătura cu reconstruirea și modernizarea infrastructurii rutiere afectate de inundații în 2010.

Dezvoltarea abilităților și stimularea conștientizării actorilor locali cu privire la importanța guvernantei locale.

Obiectivul specific relaționat cu acest obiectiv este:

- Dezvoltarea competențelor actorilor locali pentru a stimula organizarea teritoriului.

Alocarea inițială de resurse din măsura 341 și realizarea obiectivului specific Dezvoltarea competențelor actorilor locali pentru a stimula organizarea teritoriului; se include în dotarea bugetară a măsurii 312 care are ca obiectiv stimularea creării și dezvoltării microintreprinderilor din mediul rural.

Promovarea potențialului endogen al teritoriilor.

Obiectivul specific relaționat cu acest obiectiv este:

- Participarea membrilor comunităților rurale la procesul de dezvoltare locală și încurajarea acțiunilor inovatoare.

Măsurile legate de acest obiectiv strategic corespund măsurii 41, deoarece nu sunt selectate Grupurile de Acțiune Locală, gradul de folosire a resurselor destinate realizării acestui obiectiv este nul.

Îmbunătățirea guvernantei locale.

Obiectivele specifice relaționate cu acest obiectiv strategic sunt:

- Încurajarea actorilor locali de la nivel local de a lucra împreună cu reprezentanții altor comunități din interiorul sau exteriorul țării.
- Stimularea formării de parteneriate, pregătirea și asigurarea implementării strategiilor de dezvoltare locală.

Măsura 431 are legătură cu acest obiectiv, prin dobândirea de competențe. Fazele anterioare constituirii Grupurilor de Acțiune Locală, corespund sub-măsurii 431.1, faza 1, 2 și 3. Fiind singura măsură deschisă, procentul față de realizare nu este reprezentativ deși gradul de eficacitate financiară este ridicat (58 și 13% pentru fazele 1 și 2 și respectiv faza 3).

8. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

8.1. Concluzii

Concluzii referitoare la pertinența și coerența strategiei Programului

Concluzii referitoare la pertinența strategiei PNDR

Strategia Programului a fost formulată în baza unor indicatori de context specifici unei situații economice foarte diferite de cea actuală. Programul a fost aprobat în 2008, un an de creștere economică pentru România, caracterizat prin optimism la nivel economic, în parte datorat absorbției fondurilor europene.

Criza economică a afectat atât bugetul de stat cât și pe agenții privați. În prezent există doi factori afectați de conjunctura economică:

- Investiția privată
- Măsurile de accelerare a absorbției de fonduri

Axa 1 are în vedere transformarea structurală și încorporarea valorii adăugate în producția alimentară, promovând creșterea valorii adăugate în procesele de producție, introducând îmbunătățiri tehnice și structurale.

Axa 3 răspunde necesității de îmbunătățire a infrastructurilor de bază din mediul rural și diversificării activităților economice.

Implementarea măsurilor celor două axe corespunde obiectivelor referitoare la crearea de locuri de muncă, menținerea populației în mediul rural și de creștere a calității nivelului de viață. În același timp Programul are în vedere reducerea disparităților teritoriale, protecția mediului înconjurător și biodiversitatea (măsurile axei 2).

Axa LEADER, din punct de vedere teritorial, integrează prin strategiile de dezvoltare locală, toate aceste obiective. Procentul de finanțare alocat axei este adecvat momentului în care se regăsește implementarea măsurilor corespunzătoare strategiilor de dezvoltare locală, de diversificare și dezvoltare.

Concluzii referitoare la coerența Programului

Formularea inițială a PNDR delimitează domeniul de acțiune în legătură cu alte Programe Europene și politici naționale. În cursul anului 2007 s-a realizat adaptarea cadrului legislativ național în vederea creării condițiilor necesare implementării PNDR.

Deși formularea PNDR este coerentă cu obiectivele PNS, nivelul său scăzut de implementare îngreunează verificarea practică a coerenței programate.

Examinarea gradelor de realizare a obiectivelor strategice naționale și comunitare după execuția financiară a măsurilor evidențiază faptul că gradul de realizare a respectivelor obiective nu este, în toate cazurile, conform programării inițiale.

Programul respectă satisfăcător obiectivele de mediu și de sprijinire a producției și comercializării. Totuși, trebuie să se intensifice eforturile legate de îmbunătățirea capitalului uman, îmbunătățirea administrării exploatațiilor și promovarea potențialului endogen al teritoriului.

Programarea PNDR stabilește adecvat sinergia dintre axele și măsurile sale, dar implementarea Programului pe etape nu a permis să se profite în totalitate de acestea. De exemplu, măsurile axei 1 au fost afectate de faptul că măsura 143 nu a fost implementată. Programarea PNDR stabilește clar necesitatea contribuției acestei măsuri la succesul celorlalte măsuri ale axei.

Concluzii referitoare la echilibrul financiar în execuția Programului

Programul, prin formularea sa, alocă resursele financiare în funcție de ierarhia programată a obiectivelor, ierarhie care corespunde nevoilor de dezvoltare stabilite pentru spațiul rural românesc.

Cel mai mare buget a fost alocat măsurii 322 (Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale) urmată de măsura 123 (Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere) și 121 (Modernizarea exploatațiilor agricole).

Măsurile care au fost lansate păstrează un echilibru relativ față de programarea inițială. Măsurile cele mai echilibrate sunt cele din axa 2 referitoare la plățile pentru agricultură și mediul înconjurător și de sprijinire a zonelor defavorizate. Ponderele axelor 1 și 3 în ceea ce privește execuția reală este mai mică decât ponderea programată. Acest

fapt poate periclita îndeplinirea obiectivelor deoarece în execuția reală nu se dă prioritate nici creșterii sau dezvoltării productivității și proceselor agricole și nici diversificării activităților economice.

Autoritățile responsabile cu implementarea programului au adoptat o serie de măsuri în anul 2010 pentru o mai atentă monitorizare a stadiului execuției fizice a proiectelor, care pe termen mediu se așteaptă să producă efecte în privința accelerării gradului de execuție a Programului.

Concluzii referitoare la eficacitatea și eficiența Programului

Concluzii referitoare la eficacitate

Nivelul scăzut al eficacității și al eficienței provin în parte din lipsa experienței pe care au au în special, beneficiarii Programului în implementarea PAC. Se pleacă de la structuri agricole care nu sunt adaptate implementării PAC și de la o industrie agro-alimentară dezavantajată în comparație cu alte țări europene care creează un dezavantaj cert în obiectivul de asigurare a eficienței și eficacității implementării.

Realizarea obiectivelor Programului este limitată de gradul redus de implementare al măsurilor sale. Stabilirea obiectivelor estimate de realizare și rezultat s-a realizat pe baza datelor statistice disponibile care sunt insuficiente sau care nu sunt actualizate la nivelul unui Program cu o asemenea amploare.

Axa 1: Bilanțul general este satisfăcător. Măsurile legate de schimbările structurale au fost mai puțin eficace decât cele legate de îmbunătățirea productivității și crearea de întreprinderi.

Măsurile prezintă un nivel de eficacitate redus în ceea ce privește numărul beneficiarilor sprijiniți, mai ales dacă-l comparăm cu volumul total de investiții pe care proiectele îl pot genera.

Gradul de implementare redus al măsurilor, determinat în parte și de numărul redus de proiecte finalizate, amenință îndeplinirea rezultatelor acestora, în special al acelor măsuri care implică investiții private. Pentru soluționarea problemelor legate de numărul redus de proiecte finalizate comparativ cu contractele semnate, autoritățile responsabile de managementul programului au adoptat o serie de măsuri de îmbunătățire a implementării axate în principal pe soluționarea problemelor legate de asigurarea capitalului necesar beneficiarilor măsurilor de investiții private pentru realizarea investiției până la rambursarea cheltuielilor. Astfel, mărirea cuantumului avansului acordat pentru contractele încheiate în anii 2009 și 2010 la 50% din valoarea sprijinului public a înregistrat efecte pozitive în termeni de demarare a execuției proiectelor. Această facilitate a fost completată în anul 2010 de introducerea obligativității prezentării sursei de co-finanțare privată după selectarea proiectului, iar ulterior, încă de la depunere.

Măsurile sunt extrem de utile pentru creșterea eficacității implementării Programului, mai ales având în vedere că începând cu anul 2010, sprijinul public pentru una din cele mai importante măsuri private a Programului, măsura 121, a scăzut la 40%.

Axa 2: Măsura referitoare la plățile de agro-mediu îndeplinește satisfăcător obiectivele de mediu propuse.

În termeni generali, gradul de implementare este satisfăcător în ceea ce privește numărul beneficiarilor și hectarele realizate. Gradul de execuție financiară este mai mare decât în cazul celorlalte măsuri, datorită faptului că acestea nu au ca scop producția, ceea ce ușurează procedurile de acordare a plăților.

Gradele ridicate de eficacitate pot însemna atingerea numărului maxim posibil de beneficiari prin folosirea a mai puțin de jumătate din resurse și că sprijinul pe hectar este subdimensionat. În plus trebuie să se aibă în vedere creșterea, în fiecare an mai mică, a numărului noilor beneficiari și a hectarelor acoperite de fiecare campanie ceea ce solicită o revizuire a obiectivelor estimate pentru indicatorii comuni și adiționali UE estimați inițial.

Axa 3: Eficacitatea este adecvată. Totuși, la fel ca și în cazul măsurilor axei 1, gradul redus de execuție financiară și numărul scăzut de proiecte finalizate poate limita rezultatul acestora mai ales în cazul măsurilor care presupun și investiții private datorită dificultăților în ceea ce privește accesul la co-finanțarea privată. Concluziile prezentate în cadrul axei 1 referitoare la aportul pe care măsurile privind acordarea avansului de 50% și introducerea obligativității prezentării sursei de cofinanțare privată îl au pentru creșterea numărului de proiecte finalizate și implicit a gradului de execuție a Programului sunt valabile și în cazul măsurilor axei 3.

Măsura destinată dotării cu infrastructuri și servicii de bază în mediul rural a înregistrat rezultate pozitive în ceea ce privește numărul de comune sprijinite și numărul de activități realizate.

Numărul proiectelor contractate prin măsurile destinate sprijinirii investițiilor productive este unul mediu, având în vedere numărul de locuri de muncă create și volumul de investiții generat.

Analiza se realizează în baza valorilor declarate în contractele semnate astfel ca ele sunt doar rezultate teoretice. Monitorizarea măsurilor va fi hotărâtoare pentru a putea cunoaște gradul de realizare a obiectivelor estimate și astfel a rezultatelor reale referitoare la noile locuri de muncă create și la investițiile realizate.

Axa 4: Implementarea este în fază incipientă. Măsura 431.1 a fost eficace în ceea ce privește acțiunile de informare și pregătire profesională pentru întocmirea strategiilor de dezvoltare locală.

Concluzii referitoare la eficiență

Analiza referitoare la eficiență a fost completată cu gradul de execuție al măsurilor.

Axa 1: Rezultatele generale reflectă un nivel redus al eficienței. Având în vedere rezultatele obținute în ceea ce privește numărul beneficiarilor și al acțiunilor sprijinite măsurile nu sunt eficiente. Diferența între costurile medii programate și executate pe acțiune se reflectă în rezultatele cu un număr mai mic de beneficiari și costuri mult mai mari pe proiect decât cele planificate inițial în Program. Explicația reiese, pe de o parte, dintr-o nevoie acută de investiții pentru transformarea structurală a exploataților agricole și a unităților agro-alimentare pentru introducerea îmbunătățirilor tehnice necesare adaptării la cerințele pieței europene, iar pe de altă parte, din lipsa unei experiențe îndelungate în implementarea programelor de dezvoltare rurală care a fost greu de estimat la momentul programării, în lipsa unor date statistice istorice, un cost mediu real pentru investițiile necesare acoperirii nevoilor de modernizare ale agriculturii românești.

Axa 2: Aceste măsuri au un grad ridicat de eficiență. Comparându-se costurile medii pe beneficiar, gradul ridicat de eficiență indică faptul că resursele financiare alocate sunt mai mari decât sprijinul mediu primit de fiecare dintre beneficiari. Astfel resursele folosite în vederea realizării obiectivelor specifice măsurilor sunt mai mici decât bugetul planificat.

Axa 3: Rezultatele au fost puțin satisfăcătoare, în special în cazul acelor măsuri prin care se dorea sprijinirea activităților economice și care prevăd și investiții private. Gradul scăzut de eficiență scoate în evidență rezultatele reduse obținute dacă se are în vedere numărul de beneficiari și proiecte finanțate față de volumul ridicat de investiție pe proiect.

În plus, gradul scăzut de implementare al acestor măsuri, în special al măsurii 313, poate amenința succesul investițiilor pe termen mediu.

Axa 4: Bilanțul a fost satisfăcător în ceea ce privește numărul beneficiarilor și numărul acțiunilor de informare și formare sprijinite.

Concluzii referitoare la coordonarea, execuția, monitorizarea și acțiunile de informare și publicitate ale Programului

Concluzii referitoare la implementarea Programului

Implementarea PNDR este condiționată de întârzierile existente la începerea perioadei de programare (legat de faptul că aprobarea PNDR a fost realizată la 16 iulie 2008 când Comisia Europeană a aprobat prin Decizia CE (2008) 3831, PNDR pentru România pentru perioada 2007-2013.).

Experiența obținută prin Programul SAPARD a servit la facilitarea implementării PNDR însă resursele umane și materiale aferente Programului sunt reduse. Responsabilii cu administrarea diferitelor măsuri arată că sunt necesare mai multe resurse pentru a putea mări capacitatea de soluționare a cererilor și de reducere a timpului de prelucrare a acestora. Este nevoie să se mărească ritmul de implementare pentru a putea atinge țintele programate.

Procedurile aferente achizițiilor publice frânează la rândul lor eficacitatea execuției Programului. Este vorba pe de o parte de măsurile de investiții publice (322 și 125) care au întârzieri în implementarea proiectelor datorate dificultății derulării procedurilor de achiziții publice, iar pe de altă parte de măsurile de asistență tehnică, formare și consiliere, care au de asemenea, probleme în implementare. Elocventă în acest sens este Măsura 511, cheie pentru sprijinirea managementului Programului, care are un nivel scăzut de implementare, deoarece licitațiile publice sunt supuse unui sistem legislativ complex care determină întârzieri în adjudecarea contractelor.

Concluzii referitoare la coordonarea Programului

În administrarea PNDR, intervin două agenții de plăți care trebuie să-și coordoneze activitățile cu AM-PNDR, motiv pentru care a fost necesar să se proiecteze mecanisme de coordonare specifice și care necesită mijloace de administrare din partea tuturor instituțiilor implicate.

Această împărțire încetinește procesele de management ale Programului deoarece diferitele organisme folosesc propriile sisteme informatice care nu sunt integrate.

Concluzii referitoare la monitorizarea Programului

Modalitatea în care Institutul Național de Statistică tratează informațiile nu corespunde nevoilor Programului ceea ce îngreunează stabilirea impactului său.

Sistemul de administrare a informației nu este comun pentru toate instituțiile participante neputându-se realiza o monitorizare continuă a informației. În plus, rapoartele anuale de monitorizare a PNDR întocmite până în prezent (2007-2009) nu cuantifică toți indicatorii de monitorizare propuși datorită numărului redus de proiecte finalizate existente la data raportării, existând astfel curențe în ceea ce privește informațiile care nu permit să răspundă tuturor indicatorilor de monitorizare propuși. Toate acestea scot în evidență nevoia implementării unui sistem informatic comun în vederea prelucrării tuturor datelor referitoare la administrarea și monitorizarea PNDR.

Activitatea Comitetului de Monitorizare al PNDR nu este în totalitate eficientă pentru a putea realiza misiunea de monitorizare la parametri adecvați. Este necesară o mai mare participare a membrilor săi în vederea garantării transparenței administrării și o informare adecvată a reprezentanților actorilor interesați.

Au fost observate diferențe între informația publicată săptămânal pe pagina web a MADR și tabelele de monitorizare completate de agențiile teritoriale ale APIA și de către oficiile județene ale APDRP. Acest fapt evidențiază necesitatea implementării unui sistem informatic unificat care să integreze toate procesele de administrare a PNDR într-o singură platformă și să permită introducerea și actualizarea în timp real a datelor de monitorizare pentru evitarea reconcilierilor între structurile din cadrul celor două agenții a situațiilor de monitorizare, la momente cheie ale raportării.

Concluzii referitoare la acțiunile de informare și publicitate pentru PNDR

S-au realizat, prin mediile de comunicare în masă, campanii de informare cu scopul de a se face cunoscut sprijinul oferit prin PNDR, însă sunt necesare acțiuni de informare sistematică a tuturor potențialilor beneficiari ai măsurilor. În plus, pot fi consultate informațiile existente pe website-uri precum cel al Programului (www.pndr.ro), MADR (www.madr.ro), APIA (www.apia.org.ro) și APDRP (www.apdrp.ro). Pătrunderea Noilor Tehnologii ale Cunoașterii în mediul rural este încă redusă și, în acest scop, este necesară prezența mijloacelor de comunicare directe.

Concluzii referitoare la abordarea metodologică, transparența și fiabilitatea evaluării

Transparența și valabilitatea datelor cantitative folosite în evaluări este garantată atunci când se recurge la surse oficiale de informare și date publicate care pot fi consultate de orice persoană interesată.

Strângerea datelor calitative respectă structura universului beneficiarilor iar eşantionul este reprezentativ pentru structura grupurilor de beneficiari ai fiecărei axe a Programului. Interviu adresat actorilor externi reflectă o viziune imparțială a Programului iar prin interviuarea reprezentanților tuturor nivelurilor organizaționale se obține o viziune globală asupra PNDR-ului.

Metoda de introducere și procesare a informațiilor respectă datele primare și le relaționează cu răspunsurile la întrebările specifice menținând continuu trasabilitatea informației astfel încât actualizările pot fi încorporate tuturor analizelor.

Comunicarea directă dintre evaluatori și responsabili cu managementul PNDR potențează răspunsurile la întrebările de evaluare prin feedback-ul asupra concluziilor inițiale.

Concluzii privind impactul obținut

Concluzii generale privind Axa 1 și concluzii specifice privind măsurile din cadrul său

Impactul măsurilor asupra restructurării fermelor a fost unul redus. Variabilele macro-economice demonstrează că structura fermelor este similară cu cea stabilită pentru perioada de implementare a PNDR-ului. Totuși, acțiunile întreprinse au contribuit într-o măsură moderată la adaptarea fermelor mai mici la piață, la crearea de locuri de muncă și la evitarea migrației populației din mediul rural.

Impactul măsurilor asupra creșterii valorii adăugate și a dezvoltării industriei agroalimentare a fost ușor mai ridicat. Efectul în ceea ce privește diversificarea producției este moderat. Deși numărul de beneficiari sprijiniți este redus, impactul asupra sustenabilității fermelor și asupra beneficiarilor a fost pozitiv.

Repercusiunile asupra calității au fost mai mici decât ceea ce a fost planificat, deoarece cu un volum al investiției foarte ridicat, numărul de beneficiari care realizează modernizări și îndeplinesc standardele europene de calitate este redus. Efectul este atenuat de volumul investițiilor noi care conform normelor în vigoare se realizează, în mod obligatoriu cu respectarea standardelor comunitare.

Contribuția la introducerea de noi tehnologii și inovații în industria agroalimentară a avut o influență directă asupra firmelor sprijinite.

112	Instalarea tinerilor fermieri	Impactul măsurii este pozitiv pentru beneficiari însă a produs puține efecte în ceea ce privește structura fermelor. Este prea devreme pentru a stabili impactul acestei măsuri asupra schimbării structurale. Datele macro-economice indică faptul că structura terenului agricol este similară anului 2006.
		Nivelul maxim al sprijinului nu este suficient pentru a finanța transformarea structurală a fermelor. Volumul mediu total pe fermă indică faptul că investițiile realizate sunt în marea lor majoritate mici.
		Indicatorii măsurii se referă la structura forței de muncă, însă valorile obiectivelor nu sunt stabilite în funcție de dezechilibrele structurale ale exploatațiilor agricole și nici pe baza criteriilor teritoriale, cu toate că în cadrul criteriilor de selecție au fost luate în calcul.
		Măsura s-a dovedit a avea succes în ceea ce privește participarea femeilor, care a depășit cu mult participarea programată inițial.
		Implementarea în viitor a măsurii 114, ar putea îmbunătăți impactul măsurii 112, pentru că poate să contribuie la consilierea producătorilor și prin urmare să faciliteze prezentarea cererilor de către micii producători.
121	Modernizarea exploatațiilor agricole	Măsura favorizează competitivitatea sectorului agricol prin creșterea calității producției, diversificarea producțiilor și incorporarea valorii adăugate a producțiilor.
		Măsura 121 contribuie la introducerea și dezvoltarea noilor tehnologii, consolidează sustenabilitatea fermelor sprijinite și crește productivitatea lor.
		Costul public mediu pe beneficiar este mult mai mare decât cel estimat inițial. S-au gestionat proiecte de investiții de mare anvergură. Măsura favorizează în principal exploatațiile comerciale medii și mari.
		Numărul de beneficiari ai măsurii este foarte redus și în special cel din categoria fermelor de semi-subsistență și cele situate în zonele defavorizate. Beneficiarii și responsabili intervievați au afirmat că această participare scăzută se datorează dificultății de a elabora planurile de afaceri solicitate și de a obține cofinanțarea privată pentru a le duce la bun sfârșit.
		Diferența între numărul contractelor semnate și gradul de execuție financiară poate reprezenta un risc pentru sustenabilitatea investițiilor angajate pe termen mediu.
123	Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere	Măsura se dovedește a avea succes în promovarea tehnologizării întreprinderilor. Un procent de 50% din beneficiari introduce noi capacități în cadrul proceselor de producție tehnologizându-le și îmbunătățind calitatea lor.
		Măsura are succes în ceea ce privește sprijinirea micilor întreprinderi care reprezintă grupul de beneficiari majoritar, astfel că aceasta contribuie în mod direct la reducerea inegalităților în ceea ce privește dimensiunea întreprinderilor. Pe de altă parte, numărul formelor asociative beneficiare ale măsurii este relativ redus.
		Măsura are un potențial ridicat în ceea ce privește crearea de noi locuri de muncă.
		Un procent redus din proiectele selectate îndeplinește criteriul de adaptare la standardele comunitare. Îmbunătățirea și tehnologizarea întreprinderilor producătoare se realizează pe căi alternative care trebuie să facă obiectul unui control riguros de către responsabili măsurii.
		Costul de execuție a măsurii depășește nivelul programat inițial. S-a atins un procent de 22% din targetul de execuție în ceea ce privește numărul de beneficiari, angajând 50% din finanțare.
		Se constată că măsura are un efect pozitiv asupra îmbunătățirii capacităților de comercializare și marketing a întreprinderilor beneficiare intervieuate.

141	Sprijinirea fermelor agricole de semi-subsistență	Adaptarea structurală este condiționată de nivelul scăzut de execuție financiară și de numărul redus de beneficiari. Totuși, se constată că execuția măsurii are succes favorizând participarea fermelor de semi-subsistență și a beneficiarilor plăților de agro-mediu, care depășesc cu mult procentul de participare programat inițial.
		Suma aferentă sprijinului măsurii este redusă pentru a promova în mod direct transformarea structurală a fermelor, însă responsabilii măsurii indică anumite schimbări de tendință care pot da rezultate pe termen mediu și lung.
		Gradul de participare a persoanelor sub 40 de ani și a femeilor în grupul beneficiarilor este ridicat și depășește expectativele de programare ale PNDR-ului.
142	Înființarea grupurilor de producători	Impactul înregistrat de măsură este minim.
		Modul de gestionare financiară a măsurii prin restituirea cheltuielilor aprobate și executate de către beneficiari reprezintă un impediment pentru execuția măsurii, deoarece beneficiarii au nevoie de o finanțare prealabilă acordării sprijinului.
		Măsura nu a prezentat interes pentru potențialii beneficiari. Totuși, beneficiarii intervievați au arătat un grad ridicat de satisfacție. Rezultatele pozitive trebuie făcute cunoscute din perspectiva realității rezultatelor.

Concluzii generale privind Axa 2 și concluzii specifice privind măsurile din cadrul său

S-a dovedit că acest tip de plăți are un efect pozitiv asupra comunităților locale, având în vedere că beneficiarii își desfășoară activitățile într-un mediu apropiat de exploatarea lor. Deși plățile aferente măsurilor ca sprijin economic nu pot garanta sustenabilitatea activității, sunt însă fundamentale pentru aceste zone.

Angajamentele specifice și Bunele Condiții Agricole și de Mediu care condiționează acordarea sprijinului, asigură un impact ambiental pozitiv.

Impactul măsurilor din cadrul axei 2 asupra prezervării solului și a frânării fenomenului de eroziune este moderat, însă nu trebuie evaluat în mod izolat, datorită faptului că orice măsură din cadrul PNDR care presupune menținerea activității agricole contribuie la prezervarea terenului agricol.

211	Sprijin pentru Zona Montană Defavorizată	Măsura asigură utilizarea continuă a terenului agricol în zonele montane defavorizate și asumarea angajamentului de sustenabilitate a activității de către beneficiar.
		Criteriul minim în ceea ce privește dimensiunea parcelelor face ca numeroase parcele ale exploataților de mici dimensiuni să fie scoase din calcul.
		Suma aferentă sprijinului măsurii nu compensează în mod adecvat handicapul natural pentru că, la calcularea mediei de productivitate națională de referință, nu s-a scăzut impactul zonelor defavorizate.
		Măsura are un impact pozitiv în ceea ce privește prezervarea peisajului tradițional românesc pentru că menține activitatea agricolă tradițională în multe zone montane care sunt un element caracteristic al acestui peisaj.
212	Sprijin pentru zone defavorizate-alte decât zona montană	Existența sprijinului măsurii garantează angajamentul privind sustenabilitatea activității de producție asumat de către beneficiar, în special în zone ca Delta Dunării unde există unele dintre cele mai nefavorabile condiții pentru activitatea agricolă la nivel național.
		Măsura a înregistrat un impact inițial moderat în primul său an de execuție care s-a menținut practic constant în anii următori (26% din obiectivul propus).
		Suma aferentă sprijinului măsurii nu compensează în mod adecvat handicapul natural pentru că la calcularea mediei de productivitate națională de referință nu s-a scăzut impactul zonelor defavorizate.
		Nivelul de execuție al acestei măsuri este mai scăzut decât obiectivul programat. Nu se pune problema unei ajustări a obiectivului, pentru că măsura are potențial de creștere.
214	Plăți de agro-mediu	Măsura s-a dovedit a avea succes în ceea ce privește prezervarea mediului și a biodiversității pentru că angajamentele specifice ale măsurii și GAEC-urile au un impact semnificativ asupra realizării indicatorilor de mediu propuși.

Gradul de execuție a măsurii a crescut foarte puțin după campania inițială iar după trei ani se menține încă departe de obiectivul măsurii atât în ceea ce privește numărul de fermieri cât și numărul de hectare sprijinite.

Concluzii generale privind Axa 3 și concluzii specifice privind măsurile din cadrul său

Măsura de creare a infrastructurii de bază, prioritară față de celelalte, a contribuit în mod direct la creșterea ofertei de servicii de bază pentru populație. Crearea de micro-întreprinderi în mediul rural reprezintă o importantă oportunitate de a desfășura activități economice alternative celor agricole. Impactul său asupra diversificării economice a fost moderat. Potențialul de creare de locuri de muncă înregistrat de către sistemele de monitorizare este ridicat însă datele obținute de acestea cuantifică doar locurile de muncă propuse nu și cele create.

312	Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi	Impactul măsurii este redus.
		Crearea de microîntreprinderi s-a produs în mod fundamental în sectorul serviciilor, ceea ce scoate în evidență o abordare corectă în vederea creșterii ofertei de servicii pentru agricultură și populație și diversificarea activităților economice.
		Indicatorii măsurii nu permit cuantificarea creșterii valorii adăugate în cazul activităților non agricole.
		Activitățile meșteșugărești au reprezentat un procent mai scăzut decât cel programat.
		Marea majoritate a microîntreprinderilor sprijinite în perioada 2007-2010 se află în proces de constituire (start-up-uri).
		Datele obținute în urma procesului de monitorizare nu cuantifică numărul de locuri de muncă create ci perspectiva lor de creare.
		Tendința actuală reflectă o neîndeplinire a obiectivelor planificate în ceea ce privește numărul de microîntreprinderi create și într-un grad mai scăzut, numărul de noi locuri de muncă create.
		Principala dificultate pe care o au beneficiarii în ceea ce privește crearea de microîntreprinderi este accesul la cofinanțarea privată. Acest impediment este unul mai mare în cazul întreprinderilor nou înființate.
		Având în vedere demarcarea cu Programul Operațional Regional, precum și legislația națională în vigoare, există arii neacoperite de niciunul din cele două programe (PNDR și POR) respectiv zona periurbană (satele aparținătoare de orașe).
313	Încurajarea activităților turistice	Impactul măsurii este nesemnificativ la fel ca și previziunea sa pe termen mediu.
		Impactul investițiilor în activități de agroturism este redus deși prezintă o tendință de ușoară creștere.
		Numărul de contracte semnate de către tinerii cu vârste sub 40 de ani sau de către femei este ridicat, raportat la numărul total de contracte semnate.
		Având în vedere demarcarea cu Programul Operațional Regional, precum și legislația națională în vigoare, există arii neacoperite de niciunul din cele două programe (PNDR și POR), respectiv zona periurbană (satele aparținătoare de orașe).
322	Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale	Măsura este una dintre măsurile de succes din cadrul Programului prin prisma bugetul angajat.
		Investițiile realizate s-au priorizat în funcție de gradul de sărăcie a populațiilor rurale.
		Bugetul alocat nu a fost suficient datorită numărului ridicat de nevoi de bază identificate în spațiul rural. Există un număr considerabil de proiecte formulate care nu s-au putut materializa în cadrul acestei măsuri. Marea majoritate a investițiilor au vizat îmbunătățirea infrastructurilor fizice de bază.
		Indicatorii de realizare și de impact, în special cei adiționali, nu sunt împărțiți după tipologia specifică măsurii.
		Există o diferență semnificativă între plățile realizate și contractele semnate. Explicația constă în principal în dificultățile întâmpinate de beneficiarii măsurii în derularea procedurilor de achiziții publice.

Concluzii generale privind Axa 4 și concluzii specifice privind măsurile din cadrul său

Fazele 1 și 2 ale măsurii 431.1 s-au desfășurat într-un mod satisfăcător obținându-se rezultate bune în funcție de datele de execuție și de interviurile realizate.

431.1	Construcție parteneriate public-private	Măsura a atins un grad de execuție acceptabil și se observă o satisfacție generalizată în rândul beneficiarilor și responsabililor autorității de management.
		Introducerea de noi concepte asociate abordării LEADER a permis dezvoltarea de competențe de planificare și de lucru în echipă.

Concluzii generale privind măsura 511 de asistență tehnică

Execuția măsurii 511 de asistență tehnică a fost redusă.

511	Asistența tehnică	Gradul de execuție este extrem de redus.
-----	-------------------	--

8.2. Recomandări**Recomandări pentru optimizarea programării****Cum să se optimizeze strategia PNDR**

Trebuie mărit efortul în ceea ce privește execuția axelor 1 și 3 dând atenție participării micilor producători și micilor întreprinderi deoarece programarea inițială a PNDR s-a făcut având în vedere proiecte de dimensiuni economice mai mici și prevede atingerea unui număr mult mai mare de beneficiari decât cel atins până în prezent.

Responsabilii cu administrarea Programului trebuie să propună strategii de încurajare a investiției private în vederea accelerării execuției programului. Se propune în mod special să se studieze mijloacele prin care să se faciliteze accesul la finanțare.

Trebuie să se respecte strategia inițială a PNDR de încurajare a producției agricole de calitate la toate nivelurile dând o atenție specială micilor fermieri, producători și întreprinzători care sunt cei care pot dezvolta mai bine valorile producției tradiționale.

Se recomandă încurajarea cererilor micilor exploatații cu aplicarea proiectelor de o mai mică anvergură care să faciliteze și crearea de micro-întreprinderi cu mai mari facilități de co-finanțare.

Responsabilii din cadrul Programului trebuie să transmită beneficiarilor posibilitățile de dezvoltare care înglobează sinergiile dintre cele patru axe ale PNDR, astfel încât să se poată implementa, la nivel local, strategii de dezvoltare susținute de calitatea produselor tradiționale românești.

Nivelul scăzut de execuție atins până în prezent de unele dintre măsuri care au potențialul de a atinge obiectivele programate nu reprezintă un motiv suficient pentru reprogramarea resurselor financiare alocate. Trebuie să se insiste pe execuția măsurilor cu strategii alternative de comunicare și sprijinire a beneficiarilor în vederea creșterii numărului de cereri prezentate.

În cazul măsurilor Axei 2 se constată necesitatea asigurării unor servicii de informare și consiliere adresate micilor fermieri, iar prin prisma sinergiilor cu celelalte axe, este importantă exploatarea oportunităților adresate utilizatorilor de terenuri agricole ca furnizori de bunuri și servicii de mediu, de a ieși pe piața cu produse tradiționale, obținute la scara mică, prin metode extensive.

Cum să se optimizeze coerența între măsurile aplicate și obiectivele care trebuie să fie realizate

Coerența programată între măsurile și obiectivele Programului se va atinge atunci când se vor pune în funcțiune toate măsurile programate.

Administratorii măsurilor trebuie să aibă în vedere sinergiile măsurilor pentru a putea anticipa sinergiile care se vor produce prin implementarea restului măsurilor, astfel se va putea îmbunătăți calitatea rezultatelor care vor fi obținute.

Cum să se optimizeze balanța financiară dintre măsurile Programului

Balanța financiară se va putea realiza atunci când se va accelera procesul de execuție al activităților sprijinite prin Program.

Este necesar un angajament corespunzător care să ducă la crearea cadrului administrativ și de control care să faciliteze accesul micilor beneficiari la finanțarea externă necesară pentru a putea face față co-finanțării proiectelor de investiții.

Schemele de garanție constituie o măsură adecvată însă insuficientă pentru nivelul global al PNDR.

Trebuie să se sprijine procesele transparente de monitorizare și control a execuției măsurilor pentru a verifica realizarea angajamentelor de execuție a proiectelor angajate.

Trebuie să se propună mecanisme de corectare a dezechilibrelor financiare în proiectele deja aprobate pentru a se permite îmbunătățirea execuției acestora.

Trebuie să se completeze cât mai repede implementarea măsurilor restante din PNDR.

Recomandări pentru îmbunătățirea eficacității și eficienței măsurilor

Trebuie să se îmbunătățească procesul de execuție a proiectelor aprobate. S-a constatat că execuția financiară redusă înregistrată se datorează, în mare măsură, întâzierilor implementării proiectelor selectate.

Ar fi important să se faciliteze accesul la terenuri și la finanțare printr-o bursă a terenurilor care, în afară de faptul că ar stabiliza prețul terenurilor, ar favoriza și transmiterea acestora în lipsa unei legături familiale și ar permite tolerarea diferențelor în ceea ce privește suprafața.

Se recomandă să se continue activitatea în ceea ce privește încurajarea asocierilor care să ofere micilor agricultori condiții mai bune pentru promovarea și comercializarea produselor lor.

Este important să se continue încurajarea, printre potențialii beneficiari, unei mai mari productivități și să se continue munca în vederea îmbunătățirii sectoarelor prioritare și în vederea atingerii standardelor europene de calitate.

Se recomandă îmbunătățirea sistemului de înregistrare și îmbunătățirea recensămintelor agricole completate cu Rețeaua Europeană de Informații Contabile (RICA).

Aplicarea măsurilor 111 și 143 (114) trebuie să sporească gradul de succes al celorlalte măsuri ale axei 1, mai ales în cadrul exploatațiilor mai mici cu o mai mică capacitate de a răspunde condițiilor de eligibilitate precum planuri de afaceri, proiecte de îmbunătățiri tehnice, proiecte de diversificare și pregătire a dosarelor de cerere de sprijin.

Este foarte important să se continue activitatea în ceea ce privește încurajarea creării de microîntreprinderi pentru producția non-agricolă și servicii pentru populație.

În mediul rural volumul investiției totale generate și impactul în ceea ce privește ocuparea sunt pozitive. Se recomandă îmbunătățirea sistemului de monitorizare în vederea cunoașterii impactului real asupra volumului investiției și a creării de locuri de muncă în proiectele finalizate, precum și încurajarea înființării de microîntreprinderi cu proiecte mai mici facilitând astfel obținerea co-finanțării și accesul la un număr mai mare de beneficiari.

În ceea ce privește structura fermelor și dispersia terenurilor, unele măsuri de încurajare a asocierii utilizatorilor de terenuri agricole, de compactare a suprafețelor utilizate în cadrul fermei ar conduce la o eficiență și eficacitate crescută a măsurilor Axei 2.

Se recomandă revizuirea alocării inițiale a măsurii 322 mărind finanțarea deoarece măsura a avut un succes deosebit în ceea ce privește sprijinirea investițiilor destinate construcției de infrastructuri de bază, răspunzând nevoilor identificate în zonele rurale. Această măsură face posibil ca în 361 de comune să se realizeze și să se îmbunătățească infrastructuri de bază. Este foarte important să se continue această măsură care are un înalt grad de eficacitate și eficiență.

Este important să se îmbunătățească demersurile administrative pentru accelerarea implementării complete a măsurilor axei 4.

Trebuie să se actualizeze (revizuiască) obiectivele estimate privind indicatorii comuni și adiționali UE ai măsurilor în funcție de experiența dobândită, care demonstrează că în cazul anumitor măsuri, aceste estimări inițiale nu au avut în vedere totalitatea elementelor care influențează obținerea lor din lipsa datelor istorice relevante.

Recomandări pentru execuția, coordonarea, monitorizarea și publicitatea Programului

Trebuie să se întărească procedurile de coordonare între instituțiile implicate în administrarea PNDR pentru a se facilita coordonarea în vederea aplicării și monitorizării măsurilor.

În mod special se recomandă adoptarea unui sistem informatic integrat pentru întreaga informație referitoare la programarea execuției, monitorizării și evaluării PNDR, astfel încât informațiile referitoare la administrare să fie disponibile, în timp real, tuturor responsabililor Programului.

Pentru a simplifica transmiterea cererilor beneficiarilor se recomandă să se colaboreze cu alte administrații publice, pentru a transmite intern anumite documente care se solicită administrațiilor centrale și care ar putea fi eliminate din condiții atunci când ar exista un sistem de verificare accesibil responsabililor cu evaluarea cererilor și care ar putea fi consultate direct fără a mai trebui să fie prezentate fizic. Se recomandă suplimentarea resurselor umane și materiale implicate în PNDR.

Trebuie să se stabilească obiective anuale pentru indicatorii de rezultat și realizare în funcție de alocările bugetare anuale pentru a se putea face o monitorizare coerentă față de contextul socio-economic în continuă schimbare.

Recomandări pentru îmbunătățirea procesului de evaluare

Informațiile culese și structurate de către administratorii Programului constituie baza evaluării. Evaluarea intermediară a presupus o experiență de comunicare între responsabilii cu administrarea măsurilor PNDR și echipa de evaluare care va facilita derularea evaluărilor ulterioare. Lecțiile și experiența dobândite în timpul realizării acestei evaluări pot fi încorporate în termenii de referință ai evaluărilor ulterioare ale Programului.

Schimbul de informații și dialogul dintre actorii implicați a dus la un proces cheie pentru creșterea consistenței și reprezentativității concluziilor evaluării. Trebuie să se întărească procesele participative la toate nivelurile de administrare în vederea potențării proceselor de evaluare.

Trebuie să se mărească timpul de realizare a evaluărilor ulterioare ale Programului în vederea mării perioadei de reflecție asupra rezultatelor evaluării a tuturor celor implicați.

Baza de date on-line furnizată poate să se transforme într-un instrument de monitorizare valabil în structurarea informației ce trebuie monitorizată în cadrul proiectelor sprijinite. În plus acest instrument poate crește cu scopul de a se adapta noilor cerințe de management.

Având în vedere stadiul relativ incipient al implementării programului care a condiționat în mare măsură realizarea evaluării intermediare, se recomandă Autorității de Management realizarea unor evaluări tematice ulterioare în special în vederea stabilirii impactului pe care îl are implementarea anumitor măsuri cu o pondere semnificativă în cadrul Programului.

Recomandări pentru îmbunătățirea impactului Programului

Recomandări pentru îmbunătățirea impactului Axei 1 și a măsurilor sale

Sistemele de prelucrare a informației statistice cu privire la dimensiunea economică a fermelor trebuie să se adapteze la tipologiile stabilite în cadrul măsurilor Axei.

Trebuie să se consolideze activitățile de formare și consultanță relaționate cu măsurile axei 1 pentru a promova o creștere a propunerilor de proiecte și pentru a îmbunătăți cunoașterea de către beneficiari a activităților propuse.

Se recomandă consolidarea diseminării măsurilor din cadrul Axei 1 în special în zonele defavorizate din spațiul rural românesc.

112	Instalarea tinerilor fermieri	Se recomandă creșterea nivelului sprijinului măsurii pentru a permite realizarea unor proiecte de mai mare anvergură.
-----	-------------------------------	---

		Se recomandă includerea criteriilor de alocare teritorială în sistemul de supraveghere a măsurii pentru a putea cuantifica impactul acesteia pe diferite tipuri de zone (normale și defavorizate).
		Se recomandă îmbunătățirea sistemului de monitorizare a măsurii în raport cu structura forței de muncă.
		Se recomandă continuarea acestei măsuri pentru că are efecte pozitive asupra creării de noi locuri de muncă în mediul rural.
121	Modernizarea exploatațiilor agricole	Stimularea execuției măsurii în cadrul fermelor de mici dimensiuni (de semi-subsistență și comerciale mici) și a celor localizate în zone defavorizate.
		Stimularea creșterii eficienței și viabilității economice a exploatațiilor care fac obiectul sprijinului prin stabilirea unor plafoane mai mici ale sprijinului și corelarea acestora cu tipologia și dimensiunea exploatațiilor, pentru a adapta mai mult execuția măsurii la programarea inițială.
		Se recomandă revizuirea targetului aferent indicatorului de realizare „Număr de exploatații care primesc sprijin pentru investiții”, conform estimării rezultate în urma analizei care a stat la baza revizuirii obiectivelor indicatorilor comuni de realizare și corelarea corespunzătoare a indicatorului de rezultat.
		Ar fi oportună creșterea nivelului alocării financiare a măsurii pentru a putea răspunde cererilor extrem de mari ale sectorului și necesității de restructurare a exploatațiilor agricole pentru a se adapta cerințelor actuale ale pieței.
123	Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere	Trebuie să se promoveze diversificarea activității și stimularea promovării de noi tehnologii, având în vedere necesitatea eliminării discrepanțelor față de sectorul agro-alimentar din alte state UE .
		Trebuie să se continue acțiunile de promovare în sensul încurajării formelor asociative.
		Trebuie să se verifice ca execuția proiectelor să conducă la crearea locurilor de muncă programate în cadrul măsurii. Indicele scăzut de execuție bugetară face ca nivelurile indicate privind numărul de locuri de muncă să fie încă potențiale pentru că nu s-a reușit finalizarea execuției investiției în cazul majorității proiectelor aprobate.
		Trebuie sporit volumul informațiilor înregistrate în sistemul de monitorizare pentru a putea cuantifica adecvat indicatorii specifici măsurii.
		Trebuie să se accelereze implementarea schemei de ajutor N578 centrată pe stimularea dezvoltării regionale prin intermediul desfășurării de investiții pentru procesarea produselor agricole și forestiere cu scopul de a obține produse non agricole.
141	Sprijinirea fermelor agricole de semi-subsistență	Trebuie să se propună indicatori de monitorizare a măsurii care să fie specifici pentru cuantificarea evoluției transformării structurale a măsurii (modificarea dimensiunii economice a exploatațiilor sprijinite).
		Punerea în aplicare a măsurii 111 și 143 poate reprezenta o motivare puternică pentru a stimula participarea în cadrul acestei măsuri, însă trebuie să se acorde o atenție deosebită contactului, comunicării directe cu potențialii beneficiari ai acestei măsuri care sunt în număr foarte mare și foarte dispersați.
		Trebuie să se ia în considerare o creștere a sprijinului financiar aferent măsurii pentru că suma de 1.500 € pe an este foarte scăzută pentru a obține transformări structurale relevante.
142	Înființarea grupurilor de producători	Trebuie să se mențină eforturile managerilor pentru a stimula execuția măsurii chiar în condițiile în care trebuie analizate în paralel, posibilitățile de redistribuire a unor resurse financiare din cadrul acestei măsuri care nu mai pot fi utilizate până la sfârșitul actualei perioade de programare. Obiectivul măsurii este important și necesar pentru mediul rural românesc și nu trebuie abandonate eforturile în acest sens.
		Trebuie să se propună noi metode de promovare și diseminare a măsurii pentru a face cunoscute posibilitățile de sprijin pe termen mediu.
		Managerii trebuie să propună noi modalități de gestionare financiară a măsurii care să faciliteze accesul organizațiilor la sprijin, care nu pot să dispună în mod anticipat în

procent de 100% de suma aferentă sprijinului solicitat.

Recomandări pentru îmbunătățirea impactului Axei 2 și a măsurilor sale

Înregistrarea informației de execuție trebuie să fie mai exhaustivă, detaliind pentru fiecare an numărul de beneficiari și suprafața care se încorporează măsurii și numărul celor care rămân în calitate de beneficiari din anii anteriori. S-au înregistrat diferențe semnificative între datele obținute din diferite surse de informații.

Trebuie să se consolideze comunicarea între instituțiile implicate în gestionarea specifică măsurii.

Trebuie să crească numărul acțiunilor de informare cu privire la accesarea măsurilor, angajamentele și obligațiile aferente pentru îmbunătățirea implementării acestora.

211	Sprijin pentru Zona Montană Defavorizată	Se recomandă intensificarea acțiunilor îndreptate spre consilierea fermierilor mici prin prisma necesității conformării la cerințele măsurii. Acest lucru va putea conduce la un grad mai ridicat al absorbției prin evitarea aplicării unor reduceri sau excluderi de la plată.
		Se recomandă să se recalculeze sprijinul financiar al măsurii eliminând zonele montane defavorizate din media ponderată a indicatorilor utilizați la calcularea respectivei sume.
		În ceea ce privește structura fermelor și dispersia terenurilor, se recomandă adoptarea unor măsuri de încurajare a asocierii utilizatorilor de terenuri agricole, de compactare a suprafețelor utilizate în cadrul fermei care să conducă la o creșterea suprafețelor eligibile.
		Având în vedere că tabelele de monitorizare reflectă situația pe an calendaristic, iar rapoartele anuale de progrese prezintă datele pe campanii, se recomandă uniformizarea modalității de prezentare a datelor de monitorizare privind axa 2.
212	Sprijin pentru zone defavorizate-altele decât zona montană	Se recomandă să se recalculeze suma aferentă sprijinului financiar eliminând zonele defavorizate din media ponderată a indicatorilor utilizați la calcularea respectivei sume.
		Se recomandă intensificarea acțiunilor îndreptate spre consilierea fermierilor mici prin prisma necesității conformării la cerințele măsurii. Acest lucru va putea conduce la un grad mai ridicat al absorbției prin evitarea aplicării unor reduceri sau excluderi de la plată.
		Responsabilii cu implementarea măsurii trebuie să propună o strategie de promovare și diseminare a măsurii în zonele lor de aplicare pentru că nivelul de execuție atins este mai mic decât potențialul maxim din punct de vedere al suprafețelor care pot contribui la atingerea obiectivelor.
		Rapoartele anuale de monitorizare trebuie să împartă datele de execuție ale acestor măsuri separându-le de cele ale măsurii 211 și pe tipuri de defavorizare (ZSD și ZDS).
214	Plăți de agro-mediu	Responsabilii cu implementarea măsurii pot propune o strategie care să relaționeze potențialul gestiunii prietenoasă cu mediul înconjurător cu alte inițiative de promovare a producției de calitate și cu promovarea teritoriilor în vederea exploatarea posibilității de creare de sinergie spre folosul fermierilor implicați în măsură.
		În ceea ce privește structura fermelor și dispersia terenurilor, se recomandă adoptarea unor măsuri de încurajare a asocierii utilizatorilor de terenuri agricole, de compactare a suprafețelor utilizate în cadrul fermei care să conducă la o creșterea suprafețelor eligibile.
		Se recomandă intensificarea acțiunilor îndreptate spre consilierea fermierilor mici prin prisma necesității conformării la cerințele măsurii. Acest lucru va putea conduce la un grad mai ridicat al absorbției prin evitarea aplicării unor reduceri sau excluderi de la plată.
		Se recomandă asigurarea unei mai mari coerențe a procedurilor de implementare tehnică cu legislația comunitară relevantă și cu prevederile Programului în vederea

		creșterii eficienței implementării măsurii și evitării aplicării unor corecții financiare.
		Se recomandă să se mențină un proces sistematic de cuantificare a impactului măsurii asupra numărului de specii de păsări selectate ca indicator pentru a analiza în mod concret impactul acestora asupra evoluției biodiversității.

Recomandări pentru îmbunătățirea impactului Axei 3 și a măsurilor sale

312	Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi	Se recomandă dezagregarea la nivel de targeturi pentru anumiți indicatori (de ex: indicatorul privind numărul de micro-întreprinderi sprijinite care este stabilit la nivel cumulativ să fie împărțit pe categoria de vârstă a beneficiarului și respectiv, gen).
		Trebuie potențată promovarea producției non-agricole, cu accent și pe producția artizanală și stimularea valorificării sale.
		Trebuie să crească intensitatea sprijinului oferit beneficiarilor pentru a îmbunătăți posibilitățile lor de cofinanțare.
		Se recomandă stimularea sprijinirii serviciilor pentru populație, întrucât din datele de monitorizare rezultă că ponderea majoritară o reprezintă serviciile pentru agricultură.
		Se recomandă găsirea unor soluții pentru finanțarea zonelor periurbane care reprezintă un important segment al spațiului rural cu un potențial de dezvoltare important prin relaționarea cu centrele urbane.
313	Încurajarea activităților turistice	Pe parcursul finalizării proiectelor este esențială colectarea datelor în vederea cuantificării indicatorilor de realizare și de impact.
		Se recomandă implicarea altor agenți din sector și mai ales a acelor care posedă cunoștințe cu privire la planificare în cadrul strategiilor turistice.
		Investițiile trebuie să mențină o abordare globală cu privire la sectorul turistic.
		Investițiile trebuie să se diversifice căutând să garanteze un serviciu turistic complet.
322	Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale	Trebuie să crească intensitatea sprijinului oferit beneficiarilor pentru a îmbunătăți posibilitățile lor de cofinanțare.
		Se recomandă găsirea unor soluții pentru finanțarea zonelor periurbane care reprezintă un important segment al spațiului rural cu un potențial de dezvoltare important prin relaționarea cu centrele urbane.
		Mecanismele de control a proiectelor în execuție trebuie să fie exhaustive și transparente pentru a asigura succesul măsurii.
		S-ar putea propune o creștere în ceea ce privește alocarea resurselor planificate pentru măsură, datorită nevoii încă acute de modernizare a infrastructurii rurale coroborată cu epuizarea afondurilor în timpul sesiunilor încheiate.

Recomandări pentru îmbunătățirea impactului Axei 4 și a măsurilor sale

431.1	Construcție parteneriate public-private	Se recomandă lansarea și implementarea celorlalte măsuri și sub-măsurii ale Axei Leader care încă nu au fost lansate, în cel mai scurt timp posibil.
-------	---	--

Recomandări privind măsura 511 de asistență tehnică

511	Asistența tehnică	Se propune redistribuirea resurselor financiare care depășesc cu mult potențialul de implementare al acestei măsuri.
-----	-------------------	--

8.2. Limitările generale ale evaluării

Procesul de evaluare a fost afectat de următoarele limitări:

- Lipsa unor indicatori de bază cuantificați în cadrul PNDR, care împiedică compararea cu datele de monitorizare a respectivilor indicatori.

- Lipsa unor date statistice necesare pentru evaluarea rezultatelor măsurilor și de asemenea necesare pentru reprogramarea implementării lor, mai ales informațiile privind clasificarea fermelor în termeni de UDE și cuantificarea stratificată a acestora.
- Numărul insuficient de instrumente de monitorizare a măsurilor care conduce la lipsa unor indicatori cuantificați și la diferențe de date conform surselor consultate, mai vizibil în cazul datelor aferente Axei 2.
- Lipsa unor date privind evoluția indicatorilor în funcție de plățile anuale realizate.
- Perioada disponibilă pentru realizarea evaluării intermediare a fost inferioară perioadei recomandate pentru optima realizarea a tuturor activităților de evaluare.
- Stadiul relativ incipient al implementării Programului, intrucât primele contracte au fost semnate începând cu luna august 2008, astfel încât perioada efectivă de implementare a programului care a făcut obiectul evaluării a fost de doi ani (august 2008-septembrie 2010). În acest context, numărul proiectelor finalizate, care reflectă investițiile realizate în cadrul Programului, este unul relativ scăzut. Acest fapt a determinat și indisponibilitatea unor date privind indicatorii de rezultat ai anumitor măsuri, precum și majoritatea indicatorilor de impact ai programului și a reprezentat o condiționare importantă în realizarea evaluării la mijlocul perioadei de implementare.

ANEXE

Anexa 1 Rezumat executiv în limba engleză

Anexa 2: Fișele măsurilor PNDR

Anexa 3: Obiective strategice

Anexa 4: Logica intervenției

Anexa 5: Evoluția execuției financiare

Anexa 6: Evaluare ponderi măsuri

Anexa 7: Eficacitate și eficiență

Anexa 8: Analiza indicatorilor

Anexa 9: Fișe indicatori

Anexa 10: Studii de caz

Anexa 11: Stabilirea target-urilor